Banco Interamericano de Desarrollo

Los futuros del MERCOSUR

Nuevos rumbos de la integración regional

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
(INTAL)
Sector de Integración y Comercio
(INT)

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-1263

Marzo 2017

Los futuros del MERCOSUR

Nuevos rumbos de la integración regional

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

Marzo 2017

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional / Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1263)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Trade blocs-Southern Cone of South America. 2. Southern Cone of South America-Economic integration. 3. Southern Cone of South America-Commerce. 4. Southern Cone of South America-Foreign economic relations. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. II. Serie.
IDB-TN-1263

Códigos JEL: F1; F4; F5; F6.
Palabras clave: integración, comercio, MERCOSUR.

http://www.iadb.org

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

INTAL LAB

BID

LOS FUTUROS DEL MERCOSUR

NUEVOS RUMBOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

/INTAL BID

@INTALBID

Este informe fue preparado por el Instituto de Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) perteneciente al Sector de Integración y Comercio (INT) del Banco Interamericano de Desarrollo. El proyecto editorial se benefició de la colaboración de la Red Sudamericana de Economía Aplicada. El trabajo incorpora una versión resumida y actualizada del Informe MERCOSUR Nº 21, publicado en diciembre de 2016. La dirección general estuvo a cargo de Gustavo Beliz, Director del INTAL, y contó con la supervisión de Antoni Estevadeordal, Gerente del Sector de Integración y Comercio. La coordinación editorial estuvo a cargo de Alejandro Ramos, Especialista Senior de Integración, asistido por Carlos D'Elía.

Colaboraron eficazmente en este proyecto Ana Basco y Alejandra Wulff.

El equipo reconoce y agradece los comentarios de Paolo Giordano, Economista Principal de INT.

ÍNDICE

PRÓLOGO

REGIONALISMO INTELIGENTE 4.0 7
GUSTAVO BELIZ

MERCOSUR 4.0 14

EL PRESENTE DEL MERCOSUR 16

LA ECONOMÍA MUNDIAL Y EL MERCOSUR 17

COMERCIO E INVERSIÓN EXTRANJERA 21

LA ATONÍA DE LA AGENDA INTERNA 27

EL MERCOSUR Y EL MUNDO 31

ÍNDICE

SENDEROS DE NEGOCIACIÓN 38

EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL 39
PEDRO DA MOTTA VEIGA Y SANDRA POLÓNIA RIOS

¿CÓMO FORTALECER EL COMERCIO INTRARREGIONAL? 52
ÁLVARO ONS

COMPRAS PÚBLICAS Y DESARROLLO PRODUCTIVO 68
BEATRIZ NOFAL

¿HAY FUTUROS POSIBLES? 82
JULIO MARÍA SANGUINETTI

MIRADAS SECTORIALES 83

INTEGRACIÓN AGROPECUARIA 84
ALEJANDRO RAMOS Y FERNANDO VILELLA

EL FOCEM Y LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA 102
ADRYELLE PEDROSA FONTES Y LEONARDO REISMAN

POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA 112
PABLO TRUCCO

INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA 124
EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO, IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA Y CARLOS LAMPERT COSTA

HAY UN FUTURO POSIBLE 135
ROBERTO LAVAGNA

INNOVACIÓN 137

MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ 138
MARTÍN OBAYA, GUSTAVO BARUJ Y FERNANDO PORTA

NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES 159
LUCAS ARCE Y GUSTAVO ROJAS

SERVICIOS BASADOS EN CONOCIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA 171
ANDRÉS LÓPEZ Y DANIELA RAMOS

LAS RAZONES Y LOS PLANOS DE LA INTEGRACIÓN 182
FÉLIX PEÑA

MEDIO AMBIENTE E INTEGRACIÓN 183

POLÍTICA FISCAL AMBIENTAL 184
FERNANDO LORENZO

ENERGÍAS RENOVABLES 197
MIGUEL CARRIQUIRY Y FERNANDA MILANS

CAMBIO CLIMÁTICO Y RIESGO DE DESASTRES 212
MARTINA CHIDIAK Y MARÍA FLORENCIA SAULINO

INTEGRACIÓN: LO QUE NOS DEBE PREOCUPAR 228
FERNANDO MASI

ABREVIATURAS Y SIGLAS 230

AUTORES 234

REGIONALISMO INTELIGENTE 4.0

GUSTAVO BELIZ
Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)
Banco Interamericano de Desarrollo

Hace 25 años cuando se creó el MERCOSUR no existía WhatsApp, ni Facebook, ni ninguna otra forma de comunicación que hoy usan millones de latinoamericanos a diario. Una computadora ocupaba mucho espacio y hasta el e-mail era desconocido para las grandes mayorías. Desde entonces, los flujos de datos entre países crecieron un promedio anual de 50%.[1]

El impacto de la tecnología en la vida cotidiana tiene lugar cada vez a un ritmo más acelerado. Lejos quedó la etapa de la revolución industrial que estuvo acompañada por enormes fábricas y chimeneas, un espejo más del pasado que del porvenir.

La economía digital de este siglo engendró nuevos modelos productivos y de integración, la llamada industria 4.0. Se trata de un proceso, el soporte físico de los bienes cambió, como ocurre con los libros electrónicos o los diseños en impresión 3D. Y donde las plataformas digitales permiten a millones de trabajadores desarrollar tareas desde cualquier lugar del planeta, alterando las nociones clásicas de estándares laborales, derechos migratorios y relación de dependencia (ICTSD, 2016).

A nivel global, más de doscientos nuevos acuerdos comerciales y de integración (el famoso (*spaghetti bowl*) alteraron las reglas del intercambio de bienes y servicios, capitales e información, dando lugar a una integración híbrida donde la cuestión arancelaria es solo una parte de la negociación.

La dinámica de bloques comerciales, como la Alianza del Pacífico, y nuevas estructuras, como el Acuerdo Transpacífico (TPP), obligan a renovar la agenda de integración considerando potenciales desvíos de comercio, erosión de preferencias y, seguramente, la formación de reglas en las que no participamos, incluso para bienes abundantes en nuestras canastas exportadoras.

Las principales economías desarrolladas han lanzado ambiciosos programas público-privados para promover la digitalización de la industria y la transferencia de tecnología entre sectores. Con este objetivo, Alemania creó la Iniciativa Industrie 4.0, Francia lanzó Alliance Industrie du Futur, Reino Unido el Programa Catapult, Holanda Smart Industry y España Industria Conectada 4.0, solo para mencionar algunos ejemplos.

En esta fase de la globalización la competencia se ha vuelto más dura y como nunca antes surge la necesidad de avanzar en profundidad con una agenda de facilitación del comercio: una tecnología de carácter modular que pueda aplicarse a nivel multilateral, regional, nacional e incluso local. Y donde las prioridades sean fomentar inversiones en infraestructura comercial, el *hardware* de la integración, y apuntalar la dinámica de nuestro comercio con instituciones y mordernos marcos regulatorios, el *software* de la integración.

En este camino, los cambios tecnológicos en marcha, las técnicas productivas de vanguardia y la expansión de la economía digital ofrecen valiosas oportunidades y abren la puerta a nuevas modalidades para el intercambio. Los países en desarrollo tienen la posibilidad de dar un salto desde la era de industrias inconclusas a la era de una industria 4.0, planteándose al mismo tiempo enormes desafíos de transición en el marco de economías poco diversificadas en bienes y destinos, y con una fuerza laboral y educativa difícil de adaptar al cambio (MGI, 2016).

Por ejemplo, el comercio electrónico y los pagos a través de la telefonía celular permiten ahorros significativos en infraestructura bancaria (ITC, 2016).[2] O las tecnologías de la información, que posibilitan democratizar el conocimiento y ampliar el alcance de la educación a zonas rurales. O el *Big data*, que se usa en la eficiencia de la logística y el mantenimiento

de redes complejas con técnicas de análisis de datos en tiempo real.

El transporte, las comunicaciones y el mundo de la energía, pilares de la conectividad física moderna, atravesarán cambios sustanciales como consecuencia de la innovación. Autos sin conductor y eléctricos ponen a prueba los sistemas tradicionales de transporte público; internet de las cosas posibilita el diálogo entre objetos y modos de producción; y las energías renovables prometen terminar con la antigua dependencia del petróleo.

La inteligencia artificial, la robótica, la nanotecnología, los nuevos materiales, la fabricación aditiva y la biotecnología, entre otras tecnologías exponenciales, plantean desafíos a la inserción internacional en cadenas globales de valor que se encuentran en constante movimiento.[3]

Nuestras naciones no estuvieron ajenas a estas transformaciones. En las últimas décadas, las economías de los países miembros del MERCOSUR evidenciaron cambios estructurales que incluyen la consolidación de nuevos socios comerciales, modificación de patrones productivos y una arquitectura regulatoria más sofisticada. El comercio sur-sur fue ganando terreno y Asia se convirtió en destino de 31% de las ventas externas.

Este informe se pregunta cuál es el futuro del MERCOSUR tras cumplir sus primeros 25 años y qué debemos hacer para adaptarnos a la nueva era. *Los futuros del MERCOSUR* realiza un diagnóstico preciso de la situación del bloque regional y presenta ideas creativas para avanzar en un sendero de desarrollo sustentable que brinde opciones para fortalecer la integración en el presente escenario.

Se trata de dejar atrás la vieja antinomia entre liberalismo excluyente y proteccionismo exacerbado, para avanzar en un regionalismo inteligente, que puede repensarse sobre la base de cuatro nodos estratégicos: políticas de estado, tecno-integración, brechas de equidad y convergencia tridimensional.

POLÍTICAS DE ESTADO DE ACCIÓN GRANULAR

Los procesos de negociación con la Alianza del Pacífico y la Unión Europea comenzaron hace más de un lustro entre gobiernos de signos políticos diversos. Los intereses en juego trascienden las banderas partidarias y llaman a cumplir una agenda pendiente que reclama acción granular.

Es evidente que la matriz productiva y de inserción internacional de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR difieren por cuanto hay una mayor especialización en energía y minería (sin barreras proteccionistas de los países desarrollados) en el caso de Chile, Colombia y Perú, y mayor especialización en productos.

Pero no se trata de un escollo insalvable, ni mucho menos, en la búsqueda de convergencia en la diversidad. Existe una agenda en común de trabajo con puntos específicos y muy focalizados en materia de facilitación de comercio, participación empresarial, reglas de acumulación de origen, cooperación aduanera, certificación de origen digital, profundización de acuerdos de cooperación económica (ACEs) vigentes, promoción comercial, desarrollo de PyMES, movimiento de personas y declaraciones presidenciales conjuntas.

Todos los miembros del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico suscribieron acuerdos en el marco de la ALADI con el objetivo de estrechar los lazos comerciales. Una parte importante del intercambio efectivamente realizado entre los países de ambos bloques (entre 60% y 70%) ya goza de importantes preferencias comerciales. Mientras que otra buena parte restante (entre 17% y 27%) completaría su proceso de desgravación en los próximos tres años, o bien se beneficiaría de preferencias fijas o cuotas arancelarias. No se trata entonces de comenzar de cero sino de reencauzar el sendero transitado. Pero hay, en efecto, que ponerse a recorrer el camino que falta.

La continuidad en las políticas de Estado también es una asignatura pendiente con respecto a China. El gigante asiático hizo una propuesta de acercamiento al MERCOSUR en 2012 que necesita de la elaboración de una respuesta conjunta, a tono incluso con el nuevo documento presentado por China en 2016, que pone énfasis en temas de industrialización e innovación.[4]

TECNO-INTEGRACIÓN DISRUPTIVA

Rodrik (2015) sugiere pasar del Estado benefactor al Estado innovador mediante mecanismos que aseguren la participación de todos los ciudadanos, de un modo equitativo, en los beneficios del proceso social de innovación. Para ello necesitamos apoyar a empresas que se encuentren en la frontera tecnológica de sectores estratégicos, fomentar la transferencia de tecnología y la difusión de conocimiento como catalizador de la competitividad sistémica regional.

Por ejemplo, para la industria automotriz, el desafío de modernización se acrecienta a partir del fenómeno de deslocalización de la producción y el surgimiento de grandes proveedores globales de autopartes. En la actualidad, Argentina y Brasil producen casi 5% de la producción mundial de autos y han duplicado su participación en las últimas dos décadas.[5] Pero los autos sin conductor, la automatización del empleo y las nuevas energías plantean retos mayúsculos para una de las principales industrias del bloque regional que emplea a más de dos millones de personas.[6]

¿Es posible fabricar autopartes de última generación con contenido regional y destinadas al mercado global? Esto implica fomentar la complementación de la cadena productiva donde las empresas ancla sean las terminales automotrices, al tiempo que se busca apuntalar la competitividad de las PyMES proveedoras.[7]

En términos más generales, las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCEs), donde el BID apoya las iniciativas de varios países de la región (ej. Argentina), han permitido destrabar opacidades burocráticas y dinamizar la inserción internacional de las empresas. En países como Chile y Costa Rica, la VUCE logró reducir hasta 50% el tiempo necesario para importar o exportar y los costos asociados. En el mismo sentido actuó el proyecto piloto de certificado de origen digital entre Brasil y Uruguay.

La tecnología, la economía digital y el comercio electrónico multiplican las posibilidades de supervivencia de pequeños productores a partir de la expansión del mercado y permiten elevar su productividad. ConnectAmericas, la iniciativa del BID para PyMES de la región, es otro buen ejemplo de cómo las nuevas tecnologías pueden contribuir a acercar necesidades de oferta y demanda, de financiamiento e inversión, y donde las fronteras geográficas se desvanecen a partir de una plataforma digital.[8] En el agro, este fenómeno tiene lugar con técnicas de trazabilidad de ganado y alimentos. Nuestro sector agropecuario debe ser capaz de elevar su eficiencia considerando que hacia 2050 la demanda mundial de alimentos debería duplicarse para satisfacer las necesidades de la población proyectada. Pero deberíamos hacerlo sin aumentar la presión sobre los recursos, sin desestabilizar nuestro ecosistema compartido globalmente.

El sector primario tiene la necesidad de innovar de forma permanente para no perder el tren de mercados a la vez globales y diversificados, que cuentan con centros de irradiación de tecnología en Estados Unidos, Europa y ahora también en China, donde los indicadores de eficiencia (y por tanto de incorporación de tecnología) aumentan a paso acelerado. Si los países del MERCOSUR no se acoplan a esta tendencia de cambio tecnológico corren el riesgo de perder participación de mercado, o simplemente, no poder capturar los beneficios de acceder a mercados más amplios, porque nuestra oferta no responde a la innovación de productos.[9]

Argentina y Brasil concentran 7% de los bienes agropecuarios que consume el mundo y,

sin embargo, tienen poca coordinación técnica con visión regional en materia comercial y productiva para hacer valer ese poder de mercado, y tecnológica para generar sinergias entre sí.

PUENTES PARA LA BRECHA DE EQUIDAD

Parafraseando a Ortega y Gasset podríamos decir "*MERCOSUR, a las cosas*". Y también "*MERCOSUR, a las personas*". Las desigualdades sociales que caracterizan a la región obligan a diseñar una estrategia de desarrollo productivo que permita crear empleos de calidad.

Sabemos que los procesos de inclusión social son más difíciles en economías poco diversificadas y que los servicios basados en conocimiento son una valiosa fuente de diversificación exportadora.[10] Productores regionales de servicios empresariales, audiovisuales, industrias creativas, informática y *software*, entre otros rubros, lograron posicionarse en cadenas globales de valor en un segmento que ya supera el 20% del PIB global. Solo en el sector automotriz los servicios representan 40% del valor agregado de las exportaciones de vehículos de transporte (OMC y OCDE, 2015). Y el aporte será mayor cuanto más alta sea la inversión en educación y capital humano.[11]

El desarrollo demanda una mirada socio-ambiental que preste especial atención al cambio climático. La agricultura, pilar esencial de las exportaciones de muchos de nuestros países, podría ser uno de los sectores más afectados por el calentamiento global. Una disminución de la productividad agrícola como consecuencia de mayores inundaciones o sequías afectaría no solo el comercio exterior sino también a millones de personas que trabajan en pequeños emprendimientos de agricultura familiar.[12]

La biodiversidad y la riqueza natural de la región multiplican el potencial de generar nuevas energías limpias, eólica, hidráulica y biocombustibles, pero debemos proteger esa naturaleza pensando en las próximas generaciones. ¿Por qué no diseñar una política energética regional que premie el desarrollo de energías renovables, métodos comunes de control de contaminación y hasta coordinar medidas fiscales con sentido ecológico? ¿Por qué no tener un programa de exportaciones verdes originadas en el MERCOSUR? Los aportes de este informe complementan la edición especial de la Revista Integración & Comercio dedicada a medioambiente.

Tampoco en estas cuestiones la hoja de ruta se encuentra en blanco. El MERCOSUR realizó avances relativos en la armonización de políticas sociales, aunque diversos protocolos no han entrado en vigor.[13] Un paso adelante sería revisar, difundir y activar los mecanismos ya existentes en materia de migración irregular y mejorar las bases estadísticas sobre recursos naturales, huella hídrica y de carbono, resolviendo problemas de inconsistencia en los datos.

CONVERGENCIA TRIDIMENSIONAL

Una integración sólida precisa de la convergencia en la diversidad de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. Es precisamente cuando los intereses confluyen en propósitos concretos que se han obtenido mayores logros. Los procesos de integración regional no pueden resultar ajenos a la democracia ni a la deliberación pública. Debiendo ser aprobados por los parlamentos y afectando profundos intereses sociales, requieren de una economía política sofisticada, por cuanto disparan impactos inter-generacionales.

Ejemplos de cooperación exitosos se aprecian en la cartera de proyectos de infraestructura regional a través del COSIPLAN, que tiene al INTAL como Secretaría Técnica, tanto en áreas de integración energética, transporte y telecomunicaciones.[14] Pero la brecha de infraestructura física en la región será difícil de cerrar si no existen acuerdos mínimos para transparentar el financiamiento de campañas políticas y con ello la obra pública.

De modo íntimamente relacionado con lo

anterior, resulta preciso contar con instituciones y reglas compartidas para el capital privado en el conjunto de países del bloque, lo que resulta de suma importancia para atraer inversiones, en especial en proyectos de infraestructura regional. No existe en el MERCOSUR un régimen común de inversiones: los acuerdos sobre inversiones no entraron en vigor por la falta de ratificación de los países miembros. La disparidad en el tema provocó que no haya una oferta común a la Unión Europea. Una posibilidad sería regionalizar el Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones de Brasil, que cuenta con disposiciones sobre controversias, prevención de disputas, responsabilidad social empresaria y restricciones no discriminatorias.

En el marco del sector privado, también resulta interesante analizar el caso del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que agrupa los cuatro mercados bursátiles de los países de la Alianza del Pacífico y que ha permitido ganar volumen y liquidez a las operaciones, además de elevar la confianza para la llegada de inversiones externas.

Un MERCOSUR 4.0 inteligente en su mirada hacia el mundo, con claras prioridades estratégicas, no puede soslayar la expectativa en el mediano plazo de la negociación con la Unión Europea, tras el intercambio de ofertas que incluyó comercio de bienes y servicios, inversiones y compras públicas, con una cobertura de 87% en el caso de la oferta del MERCOSUR. Pero es notable que el bloque tampoco cuente con un régimen común en materia de compras públicas: Argentina y Brasil se diferencian de Paraguay y Uruguay con relación a la inclusión de empresas del Estado, dificultando así acciones conjuntas.

Se trata de un instrumento de promoción clave que utilizan diversos países desarrollados cada vez con mayor intensidad (UNCTAD, 2016, y OCDE, 2016). Las compras públicas se afianzaron como herramienta de política contra-cíclica al fijar un porcentaje del total del gasto a los sectores promovidos, como las pequeñas y medianas empresas, donde la alícuota llega a 50% en Corea del Sur y a 25% en Estados Unidos.[15]

¿Por qué no utilizar el enorme poder de compras públicas regionales, que en países como Brasil y Argentina alcanza 15% del PIB, para incentivar la innovación tecnológica y de frontera? Y más aún, utilizarlas para generar complementariedades en sectores estratégicos como el aeroespacial, aprovechando los desarrollos que cada país realiza en forma independiente.

En todo este proceso, la participación y el voto de confianza ciudadana son fundamentales. Según la última encuesta exclusiva de INTAL-Latinobarómetro, el 81% de los ciudadanos del MERCOSUR está de acuerdo con la integración económica en la región, incluso por encima del 74% de los habitantes de países miembros de la Alianza del Pacífico, un porcentaje también muy elevado.[16]

Tenemos una historia y un mañana en común, y nuestra vocación de integrarnos se mantiene firme. No son activos desdeñables en un mundo convulsionado.

UNA CAUSA EN COMÚN

La metamorfosis de la integración no se detiene. Entre octubre de 2015 y mayo de 2016 las economías del G-20 adoptaron 145 nuevas medidas restrictivas al comercio, un promedio mensual de 21 medidas (el más alto desde 2009), lo que ya en ese entonces era considerado un indicio de mayor proteccionismo.[17] La Cumbre Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Cumbre del G-20, ambas con sede en Argentina (2017 y 2018), pueden servir como oportunidad para aunar voces y consensuar posturas regionales en el actual contexto.

De un regionalismo abierto a un regionalismo post-liberal, el desafío consiste en establecer las bases de un regionalismo inteligente, que conjugue las nuevas dinámicas de la economía *glocal* (global + local) y dé cuenta de las profundas transformaciones productivas, donde la distinción básica entre comercio de bienes y servicios aparece diluida en una nueva

configuración territorial.

La ilusión de nuestros padres fundadores que soñaron con una América Latina unida sigue tan intacta hoy como hace doscientos años. Pero el futuro exige imaginación para que la integración regional se traduzca en una mejora en la calidad de vida de todos los ciudadanos y creatividad para orientar el cambio tecnológico hacia más y mejores empleos. Este volumen, que cuenta con el aporte de destacados especialistas en la materia, constituye un avance en esa dirección.

NOTAS

[1]INTAL (2015a y 2017), y Manyika et al (2014) analizan la evolución del intercambio de información digital y la penetración del comercio electrónico en la región.

[2]El artículo de Arce y Rojas en esta edición analiza las ventajas de desarrollar políticas de comercio electrónico a nivel regional.

[3]Sobran casos en América Latina donde las nuevas tecnologías comenzaron a generar disrupciones en mercados tradicionales. Por ejemplo, la empresa Baumax en Chile promociona la construcción de casas elaboradas en apenas un día a partir de impresoras 3D gigantes; en Soriano, Uruguay, funcionan tambos por completo robotizados; en Argentina se expande el uso de drones en agricultura de precisión. Sobre el tema véase INTAL (2015b).

[4]El 24 de noviembre de 2016 el gobierno chino dio a conocer el "Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe", que actualiza la estrategia del gigante asiático en la región.

[5]El trabajo de Fernando Porta, Martín Obaya y Gustavo Baruj en esta edición aborda los desafíos de la industria automotriz. Una propuesta para no quedarse atrás en la frontera tecnológica es regionalizar la iniciativa de INOVA-Auto de Brasil.

[6]La creciente automatización del empleo dio lugar a una polémica sobre la posibilidad de cobrar impuestos al uso de robots industriales de la que participaron Lawrence Summers y Bill Gates, entre otros. Sobre el tema véase Summers (2017).

[7]Sobre el tema véase el artículo de Pablo Trucco en esta edición.

[8]El fenómeno es estudiado en detalle en el artículo de Lucas Arce y Gustavo Rojas en esta edición. Los autores también se detienen en la problemática de financiamiento en I+D para el sector agrícola, donde apenas 15% de los pequeños productores acceden al crédito.

[9]El artículo de Alejandro Ramos y Fernando Vilella en esta edición realiza un pormenorizado análisis de la evolución de la Productividad Total de Factores (PTF) del sector agropecuario en las economías del MERCOSUR en relación al resto del mundo y muestra que, mientras la tendencia de la PTF de China es de 3,3% y en alza, la tendencia de la PTF del MERCOSUR es de 2,6% y en baja. Esto es a su vez consecuencia de un uso más eficiente de los insumos agropecuarios en China respecto al MERCOSUR.

[10]Sobre el tema véase Hartmann (2016).

[11]Véase el artículo de Andrés López y Daniela Ramos en esta edición. En particular, resulta clave generalizar el uso de plataformas de formación de recursos humanos en nuevas tecnologías y en herramientas que permiten elevar la productividad como las técnicas de *Big data*.

[12]Kolstad (2017) calcula que las pérdidas de la agricultura latinoamericana como consecuencia del calentamiento global podrían llegar hasta US$ 59.000 millones.

[13]Sobre el tema véase Rozemberg y Pena (2015). Los autores señalan el camino que falta recorrer en materia de movilidad del factor trabajo. Por ejemplo, mencionan que, si bien el Plan para la circulación de trabajadores en el MERCOSUR es abarcativo, todavía no se ha conformado la Comisión de Seguimiento. Tampoco se ha instrumentado la visa de trabajo. Sin embargo, hubo adelantos como la firma del Acuerdo sobre Residencia para nacionales del MERCOSUR (2002), el reconocimiento de títulos para fines académicos y actividades de docencia e investigación, el mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario, el Acuerdo de Facilitación de Actividades Empresariales y el Plan para facilitar la circulación de trabajadores en el MERCOSUR, entre otras normativas.

[14]Véase en esta edición el artículo de integración física de Edison da Silva Filho, Ivan Machado Oliveira y Carlos Lampert Costa.

[15]Esta cuestión se desarrolla en el artículo de Beatriz Nofal de la presente edición.

[16]Los principales resultados de la encuesta pueden verse en Beliz (2016).

[17]Véase el artículo de Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios en esta edición.

BIBLIOGRAFÍA

Beliz, G. (2016) "El ADN de la Integración regional", Nota Técnica IDB-TN-1120, BID.

Hartmann, D. (2016) "Desigualdad del ingreso en América Latina y Asia. Un enfoque estructural", en Made in Chi-Lat, Revista Integración & Comercio, BID.

INTAL (2015a) "El comercio electrónico y la inserción internacional de América Latina y el Caribe", Conexión INTAL 229, BID.
INTAL (2015b) "El Gran Salto", Revista Integración & Comercio, BID.
INTAL (2017) "Comercio electrónico y brecha normativa", Conexión INTAL 246, BID.
Manyika, J.; Bughin, J.; Lund, S.; Nottebohm, Olivia; Poulter, D.; Jauch, S. y Ramaswamy, S. (2014) "Global flows in a digital age: How trade, finance, people and data connect the world economy". McKinsey Global Institute.
ICTSD (2016) "Data Moving Across Borders. The Future of Digital Trade Policy", Digital Economy, Think Piece, E15 Innitiative.
ITC (2016) "The Digital Economy", Forum, Issue 2, International Trade Center.
Kolstad, C. (2017) "El impacto climático en la agricultura", Eco Integración, Revista Integración & Comercio, BID.
MGI (2016) "Digital Globalization: the new era of global flows", Mckinsey Global Institute.
OCDE (2016) "Public Procurement for Innovation", Public Governance Reviews, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
OMC y OCDE (2015) "Measuring Trade in Value Added: An OECD-WTO joint initiative", Organización Mundial de Comercio y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
Rodrik, D. (2015) "De Estado benefactor a Estado innovador", enero 2015, Project Syndicate.
Rozemberg, R. y Pena, C. (2015) "Armonización de marcos regulatorios en el MERCOSUR. Iniciativas vinculadas a la libre movilidad del capital y el trabajo". **DT 2- 2015**. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
Summers, L. (2017) "Robots are wealth creators and taxing them is illogical", Financial Times, 5 de marzo de 2017.
UNCTAD (2016) "Trade and Development Report, 2016", United Nations Conference on Trade and Development.

MERCOSUR 4.0

COSECHA TEMPRANA COMERCIAL

- AVANZAR EN LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA
- ELIMINAR RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS
- REGLAMENTAR UN RÉGIMEN DE SALVAGUARDIAS
- ACORDAR MECANISMOS PARA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

93%

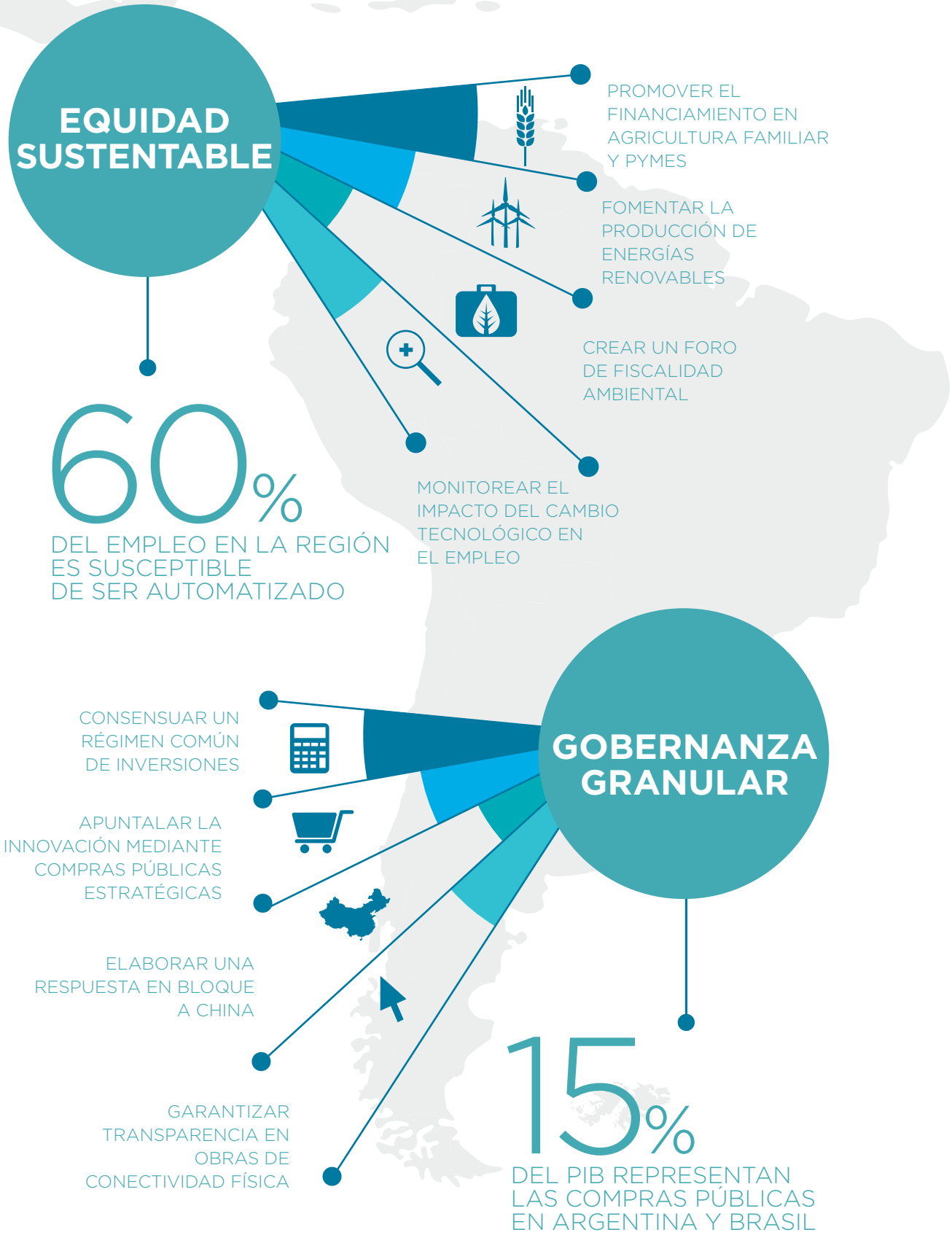
DE LOS BIENES ORIGINARIOS COMERCIADOS INTRA-SUDAMÉRICA ESTÁN LIBRES DE ARANCEL

TECNO-INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

- ESPECIALIZAR AUTOPARTISTAS COMO ABASTECEDORES GLOBALES
- ARTICULAR LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA EN EMPRESAS - ANCLA
- GENERALIZAR LAS VENTANILLAS ÚNICAS DE COMERCIO EXTERIOR (VUCE)
- ESTIMULAR LA EXPORTACIÓN DE SERVICIOS BASADOS EN CONOCIMIENTO

50%

SE REDUCEN LOS COSTOS ASOCIADOS A IMPORTAR Y EXPORTAR CON LAS VUCEs


EQUIDAD SUSTENTABLE
PROMOVER EL FINANCIAMIENTO EN AGRICULTURA FAMILIAR Y PYMES
FOMENTAR LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES
CREAR UN FORO DE FISCALIDAD AMBIENTAL
MONITOREAR EL IMPACTO DEL CAMBIO TECNOLÓGICO EN EL EMPLEO
60%
DEL EMPLEO EN LA REGIÓN ES SUSCEPTIBLE DE SER AUTOMATIZADO
GOBERNANZA GRANULAR
CONSENSUAR UN RÉGIMEN COMÚN DE INVERSIONES
APUNTALAR LA INNOVACIÓN MEDIANTE COMPRAS PÚBLICAS ESTRATÉGICAS
ELABORAR UNA RESPUESTA EN BLOQUE A CHINA
GARANTIZAR TRANSPARENCIA EN OBRAS DE CONECTIVIDAD FÍSICA
15%
DEL PIB REPRESENTAN LAS COMPRAS PÚBLICAS EN ARGENTINA Y BRASIL

BID
Mejorando vidas

EL PRESENTE DEL MERCOSUR

En los últimos años, los países del MERCOSUR vienen enfrentando un deterioro significativo del escenario internacional, ya sea en su vertiente económica, como en el plano del espacio negociador, en el que han emergido tensiones más recientes en torno al derrotero de la globalización. Este clima de incertidumbre externa enmarca coyunturas macroeconómicas y comerciales frágiles en los países. Aunque naturalmente estas circunstancias no vienen favoreciendo la profundización de la agenda de integración en los últimos años, un creciente activismo bilateral, y la reactivación de negociaciones con socios externos estratégicos, crean un espacio de oportunidad para proseguir la construcción del proyecto de integración en una amplia gama de dimensiones.

LA ECONOMÍA MUNDIAL Y EL MERCOSUR

COMERCIO E INVERSIÓN EXTRANJERA

LA ATONÍA DE LA AGENDA INTERNA

EL MERCOSUR Y EL MUNDO

LA ECONOMÍA MUNDIAL Y EL MERCOSUR

El contexto internacional –caracterizado por el bajo crecimiento de las principales economías, la contracción del comercio mundial e incertidumbres respecto al derrotero de la globalización– ha tenido impactos negativos sobre los países del MERCOSUR.

ESCENARIO INTERNACIONAL

La debilidad de la demanda global siguió afectando los flujos del comercio de bienes y servicios. Los precios de los productos básicos sufrieron una grave contracción en 2015 que se moderó en cierto grado en 2016 e inicios de 2017. Los países del MERCOSUR vienen enfrentando un difícil escenario externo que ha complicado la actividad y el comercio.[18]

Tal como ocurre desde 2011, la economía mundial se expande por debajo del promedio registrado en el período 2003-2008, cuando creció 4,5%. En el bienio 2015-2016, los niveles de crecimiento fueron moderados, fundamentalmente en los países en desarrollo; en efecto, el PIB mundial creció 3,2% y 3,1% en 2015 y 2016 respectivamente (Gráfico 1).

Aunque los países desarrollados habían acelerado levemente su actividad en 2015 (2,1%), su crecimiento continuó siendo bajo e irregular enfriándose en 2016. Por su parte, los países en desarrollo continuaron siendo los más dinámicos, aunque crecieron a un menor ritmo, en torno de 4,0% en 2016.[19] En el primer caso, la fragilidad macroeconómica fue acompañada por factores de incertidumbre derivados del proceso electoral en Estados Unidos y la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), bloque que conforma una de las principales fuentes de la demanda mundial.

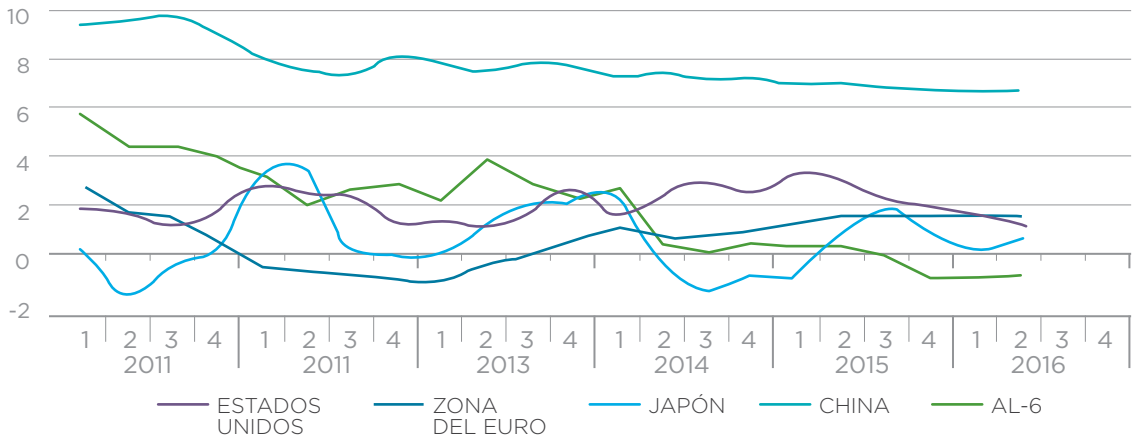
Por su parte, en los países en desarrollo se observó una tendencia a la desaceleración que afecta a China –embarcada en un difícil proceso de transición hacia una economía más sostenible, basada en el consumo y los servicios, y menos en la inversión– y también a la propia América Latina y el Caribe (ALC).

Una consecuencia de la debilidad de la actividad mundial es el deterioro del comercio global de bienes, que se encuentra en una fase de contracción desde mediados de 2014 (Gráfico 2). Aunque esta no ha sido tan aguda como la ocurrida durante el colapso comercial provocado por la crisis financiera de 2008-2009, ha sido más prolongada y caracterizada por una fuerte baja de los precios y un débil crecimiento de los volúmenes.[20] Según las estimaciones de la Organización Mundial del Comercio los volúmenes del intercambio global finalizaron 2016 con un crecimiento de 1,7%.[21]

> 3,1% fue el crecimiento del PIB mundial en 2016

La fase expansiva del ciclo de los productos básicos que tuvo su auge entre 2003 y 2008, y se recuperó de los efectos de la crisis internacional en el bienio 2010-2011, concluyó a mediados de 2014. Considerando una canasta con alta representatividad de la oferta exportable de ALC, el nivel promedio de los precios se ubicó en enero de 2016 en un mínimo relativo, 41,0% inferior al máximo de febrero de 2011.

GRÁFICO 1
VARIACIÓN DEL PIB EN ECONOMÍAS SELECCIONADAS, 2011-2016
TASAS DE VARIACIÓN REAL INTERANUAL, EN PORCENTAJE



Nota: AL-6 corresponde al promedio ponderado de las tasas de variación interanual del PIB de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. La ponderación se realizó en base a PIB valorados en términos de paridad del poder adquisitivo.
Fuentes: BID-INTAL con datos de la Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos (BEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Instituto de Investigación Social y Económica de Japón y otras fuentes.

Sin embargo, la depreciación que tuvo el dólar entre febrero y abril de 2016, junto con otros factores que estabilizaron el precio de productos básicos clave como el petróleo, se reflejó en un repunte de los precios que se prolongó hasta junio, cuando acumularon un incremento de 10,6% respecto a enero de 2016 (Gráfico 3). Esta tendencia se ha mantenido con posterioridad.

El comercio mundial mostró señales de estabilización en 2016

En un marco de caída interanual de las exportaciones totales de ALC en 2015 (-15,0%) y el primer semestre de 2016, los países sudamericanos y los del Caribe fueron los más afectados (-22,8%) ya que sus ventas externas están relativamente más concentradas en productos básicos.[22] Asimismo, las mayores contracciones se observaron en los países con alta participación de combustibles en sus canastas exportadoras.

Por su parte, el comercio mundial de servicios acompañó la tendencia decreciente del comercio de bienes; de hecho, la caída en las exportaciones de servicios ha estado fuertemente impulsada por reducciones en las exportaciones de aquellos relacionados con los flujos de bienes, como por ejemplo el transporte.[23]

En cuanto a los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), exhibieron una sustancial recuperación en 2015 (aunque con bajo impacto en la productividad), al registrar un crecimiento de 38%; no obstante, en 2016 presentaron una disminución de 13% (UNCTAD, 2017), lo que refleja la fragilidad de la economía mundial y la persistente debilidad de la demanda agregada.[24]

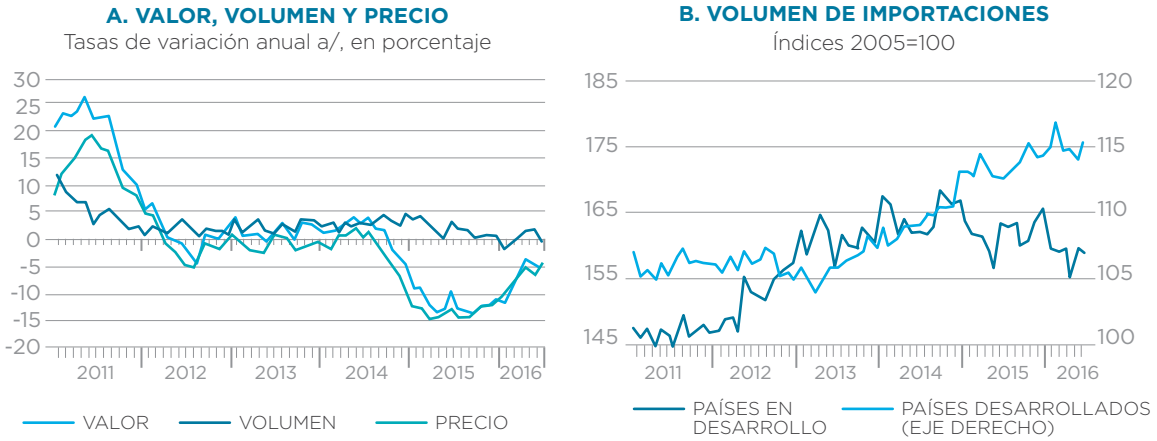
EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA

En este difícil marco, los países del MERCOSUR vienen atravesando un período de fragilidad y turbulencia macroeconómica, cruzado además por dificultades políticas. Desde 2015 la actividad económica viene sufriendo reducciones –en algunos casos muy marcadas– o bien desaceleraciones, conformando una coyuntura con elementos de inestabilidad en variables económicas clave.

Si se observa el período 2015-2016, el panorama económico mostró tendencias al deterioro en la mayoría de los países del bloque, a excepción de Paraguay que mantuvo una tasa positiva y relativamente estable de crecimiento. En 2015 el ritmo de actividad económica de los países del MERCOSUR registró una menor intensidad, tendencia que se profundizó en 2016. Mientras Brasil y Venezuela registraron una caída del PIB durante 2015, Paraguay, Uruguay y Bolivia presentaron un menor ritmo de crecimiento, al tiempo que Argentina fue la excepción ese año, logrando un incremento del producto, motorizado por el consumo y, en menor medida, por la inversión.

Algunos de los desafíos que enfrentan los países del MERCOSUR son comunes entre los miembros del bloque. A la ya mencionada desaceleración o reducción del producto interno

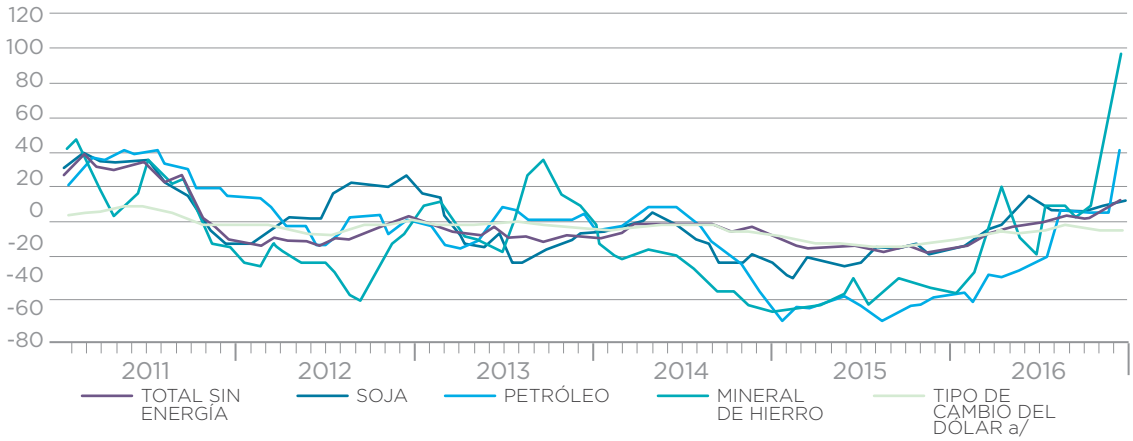
GRÁFICO 2
COMERCIO MUNDIAL, 2011-2016



Nota: a/ Promedio simple de los índices de exportación e importación, series desestacionalizadas.
Fuentes: BID-INTAL con datos de la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica (CPB).

GRÁFICO 3

PRECIOS MENSUALES DE PRODUCTOS BÁSICOS SELECCIONADOS Y TIPO DE CAMBIO NOMINAL EFECTIVO DEL DÓLAR, 2011-2016 TASAS DE VARIACIÓN INTERANUALES, EN PORCENTAJE



Notas: a/ Tipo de cambio nominal efectivo del dólar respecto a una canasta amplia de monedas; una pendiente negativa/ positiva indica una depreciación/apreciación.
Fuente: BID-INTAL con datos de CEPAL y la Reserva Federal de Estados Unidos.

bruto (PIB) se agregan los mencionados menores precios internacionales de los principales productos de exportación y el empeoramiento de los resultados de la cuenta corriente y de las cuentas fiscales.

En 2016 se atenuó la aguda caída de los precios de los productos básicos

Otro problema común a cuatro de los cinco países del MERCOSUR ha sido la permanencia de tensiones inflacionarias, con mayor intensidad en el caso de Venezuela y, en menor medida, en el de Argentina. Esta tendencia también afecta, con menos intensidad, a Paraguay y a Bolivia.

En el plano interno, todos los países de la región registraron un deterioro en sus cuentas fiscales –muy profundo en el caso de Brasil–, mientras la débil actividad económica redujo el empleo en Brasil y Uruguay. En el plano externo, se mantienen los riesgos asociados al debilitamiento de la demanda internacional y sus consecuencias sobre precios y las cantidades de exportación; la irregular evolución de las compras de China, uno de los principales socios del bloque regional, y la menor demanda intra-MERCOSUR, debido a la recesión brasileña, son componentes de este escenario.

Las proyecciones para 2017 de sus respectivos Bancos Centrales, dan cuenta de una leve recuperación en el nivel de actividad de la economía brasileña (0,5%) y de un incremento mayor del PIB en el caso de Argentina (3%). ●

NOTAS

[18]Este informe es resultado de la colaboración entre INTAL y la Red Sudamericana de Economía Aplicada, quienes convocaron a especialistas para desarrollar ideas renovadas que impulsen la agenda del MERCOSUR. La primera sección está basada en el Informe MERCOSUR N° 21, publicado en diciembre de 2016, y que cubre los principales acontecimientos del acuerdo en el período julio 2015-julio 2016. La principal información cuantitativa fue actualizada con los datos disponibles a finales de febrero de 2017, incluyéndose también un registro de hechos significativos ocurridos hasta esa fecha. La dirección general del Informe estuvo a cargo de Gustavo Beliz, Director del INTAL, mientras que Alejandro Ramos, Especialista Senior de Integración, ejerció la coordinación editorial con la colaboración de Carlos D'Elía. La producción de una versión preliminar de los capítulos 3 a 5 del Informe MERCOSUR N°21 estuvo a cargo de un equipo de consultores, liderado por Ricardo Rozemberg y formado por Romina Gayá, Adrián Makuc y Gustavo Svarzman.

[19]FMI (2016).

[20]Giordano (2016a).

[21]OMC (2016a, 2016b)

[22]Giordano (2016a).

[23]Giordano (2016a).

[24]UNCTAD (2016, 2017).

COMERCIO E INVERSIÓN EXTRANJERA

Hasta 2015, el progresivo deterioro de las exportaciones del bloque no se había visto acompañado por ajustes de igual intensidad en las compras externas. Un rasgo distintivo de la evolución ulterior ha sido la profundidad de la contracción de las importaciones que, si bien permitió mejorar el saldo comercial de los países, hizo parte de un cuadro recesivo que impactó particularmente al comercio intrarregional.

EL COMERCIO DEL MERCOSUR

Con distintos patrones e intensidades, el examen del comercio de cada una de las economías que integran el MERCOSUR (incluyendo a Bolivia) muestra el efecto de las fuertes presiones recesivas provenientes, tanto de la demanda externa al bloque como del propio mercado regional.

En un contexto de fragilidad económica externa e interna, el comercio del MERCOSUR[25] se contrajo durante 2015-2016, siendo este desempeño negativo generalizado en todos los países del bloque. Mientras que en 2015 las exportaciones (-22,4% interanual) profundizaron la tendencia a la baja que registran desde 2012, las importaciones (-20,4%) acentuaron la caída que, tras la crisis, presentaron por primera vez en 2014. En el primer semestre de 2016, se atenuó la caída interanual de las exportaciones (-10,3%), mientras se acentuó, aún más, la de las importaciones (-22,0%). Los datos de 2016 para el agregado de los cuatro miembros fundadores del bloque muestran una caída mayor de las importaciones (-16%) que de las exportaciones (-2%) (Gráfico 4).

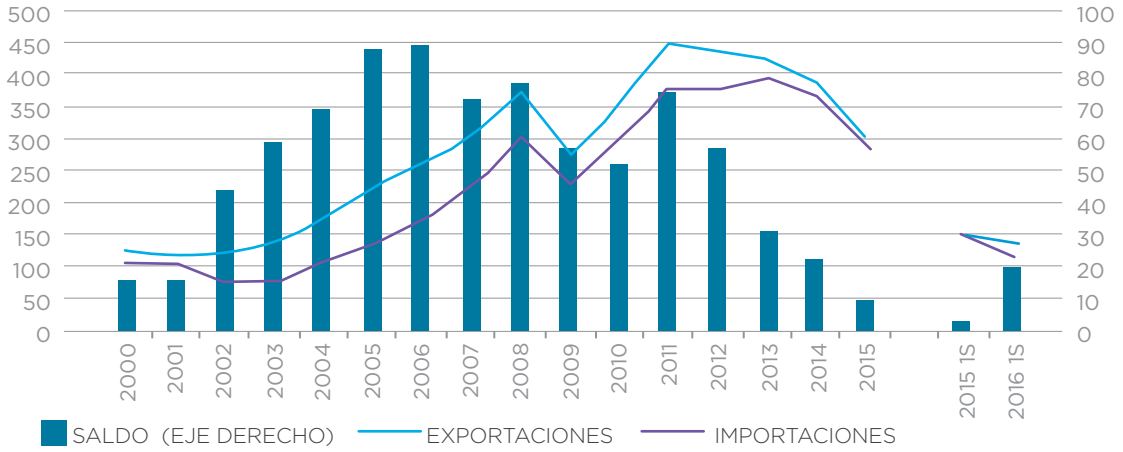
La desaceleración del crecimiento económico de China a niveles por debajo del 7% y la recesión que atraviesa la economía brasileña explican el deslucido desempeño de las exportaciones del MERCOSUR. Entre 2015 e inicios de 2016 se verificó una fuerte contracción de los precios de productos clave en la canasta exportadora de la región, como el mineral de hierro y el petróleo. Este fenómeno también afecto, aunque en menor grado a la soja y sus derivados. En el curso de 2016 e inicios de 2017, esas presiones bajistas se fueron atenuando, mejorando las comparaciones interanuales, pero sin recuperar aún los niveles de 2014, previos al derrumbe.[26] Estas tendencias han tenido una incidencia muy fuerte en el componente de los precios de las exportaciones de todos los países del MERCOSUR (Gráfico 5).

> 9% fue la reducción del comercio total del bloque en 2016

El intercambio con mercados extra-regionales, que representa más del 86,0% de los flujos totales del MERCOSUR, se redujo de manera generalizada, tanto en 2015 como en 2016. La única excepción fue el leve incremento de las exportaciones del bloque a Asia, excluido Medio Oriente, entre enero y junio de 2016. En 2015, las exportaciones disminuyeron 22,6%, en términos absolutos, la mayor parte de la reducción correspondió a los menores envíos a los países asiáticos (excluyendo Medio Oriente) –destino de más del 30,0% de las exportaciones del bloque–, destacándose, especialmente, el impacto de la desaceleración de China. En 2016, las ventas extra-regionales atenuaron su caída (14,8%). A nivel de productos, los recursos naturales, tanto primarios como procesados, explicaron la mayor parte de la caída de las ventas extrazona en 2015, en el marco de un derrumbe de los precios de los productos básicos, esencialmente,

GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO TOTAL DEL MERCOSUR a/EN MILES DE MILLONES DE US$



Nota: a/ Incluye comercio intrazona.
Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, MDIC, BCP, BCU, BCV y DOTS.

soja, petróleo y mineral de hierro. Por su parte, la reducción interanual más leve que se observó en la primera parte de 2016 tuvo un comportamiento más dispar, a partir de la disminución en las exportaciones extra-regionales de mineral de hierro y petróleo –cayeron los precios–mientras crecieron las de soja –aumentó su precio–.

Las importaciones extrazona registraron una pronunciada reducción en 2015 (-20,1%), fundamentalmente, por las menores compras a Asia, América del Norte y la UE. En 2016 la disminución se acentuó (-29,6%). En ambos períodos la contracción se explica tanto por la disminución de los precios como por la menor demanda interna. En contraste con las exportaciones, donde predominan los productos básicos, las compras a extrazona comprenden, principalmente, manufacturas con cotizaciones menos volátiles.

En 2015, las exportaciones intra-MERCOSUR disminuyeron 21,2%, desempeño apenas superior al de las ventas externas totales; en consecuencia, la participación del mercado regional en sus envíos fue de 13,6% (Gráfico 6). Al igual que ocurrió con el comercio extra-regional, la tendencia a la baja se atenuó en 2016, cuando los flujos intrazona cayeron 7,0% interanual.

Como ha sucedido desde 2004, Brasil mantiene un resultado superavitario con todos sus socios del MERCOSUR, del mismo modo que Argentina con los otros integrantes del bloque –a excepción del bienio 2007-2008 con Paraguay.

Como es conocido, la importancia relativa del mercado regional difiere considerablemente entre los miembros, con una mayor participación en los países de menor tamaño. Los datos de 2016 reflejan que el MERCOSUR concentra más de 40% del comercio de Paraguay, cerca de 30% del de Uruguay y casi un cuarto del de Argentina, al tiempo que no alcanza 10% del de Brasil. Estas cifras son similares tanto para las exportaciones como para las importaciones de los miembros fundadores del MERCOSUR, mientras en el caso de Venezuela existe una brecha significativa entre una y otra: 11,5% de sus compras externas provienen del bloque y solo destina 2,2% de sus ventas[27] (Gráfico 7).

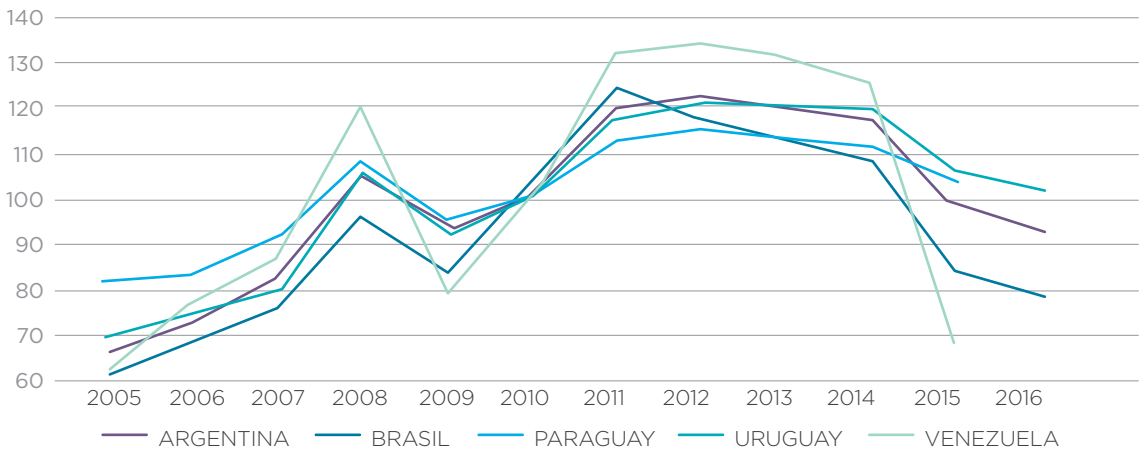
Se atenuó la caída de las exportaciones extra-regionales

La mayor parte de la contracción del comercio intra-MERCOSUR se explica por el menor intercambio –exportaciones más importaciones– entre Argentina y Brasil (17,6% interanual en 2015, sin embargo, todos los países del bloque redujeron sus exportaciones al mercado regional: Paraguay 10,7%, Uruguay 28,7% y Venezuela 50,2%. En 2016, se atenuó la caída del comercio intrazona a partir de una menor reducción del intercambio Argentina-Brasil (-2,1% interanual) y al crecimiento (+22,5%) de las exportaciones de Paraguay a sus socios.

El intercambio entre las dos economías mayores se distingue de los flujos con el res-

GRÁFICO 5

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR
ÍNDICES 2010=100



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, FUNCEX, BCU y CEPAL.

to del mundo: mientras el comercio extrazona es principalmente inter-industrial (se exportan principalmente productos basados en recursos naturales y se importan manufacturas), en el comercio entre Argentina y Brasil los productos industriales representan aproximadamente 80% del total y existen flujos intra-industriales –se intercambian variedades de productos similares– en la industria química y la automotriz, entre otras.[28]

7% fue la caída de los flujos intra-bloque en 2016

El sector automotor, que se encuentra regulado por un acuerdo bilateral que administra los flujos comerciales, representa casi 42% del intercambio entre Argentina y Brasil. En 2015, las ventas de automóviles se desplomaron en ambos países, lo cual se tradujo en una reducción interanual de la producción (-14% y -23% en Argentina[29]y Brasil,[30] respectivamente) y del comercio del sector (-35,7%). Durante el primer semestre de 2016 la caída del intercambio fue aún más generalizada, haciéndose extensiva a otros rubros, no obstante, cabe destacar el incremento de las exportaciones de automóviles por parte de Brasil al mercado argentino. Hacia fines de 2016 comenzó a observarse una reversión de esta tendencia: las exportaciones de Brasil a Argentina crecieron 39% en diciembre de 2016 y 25% en enero de 2017 -fundamentalmente por las mayores ventas vinculadas al sector automotor-, mientras las importaciones aumentaron 48% y 40%, respectivamente; en este caso, se destacan las compras de cereales, tales como maíz, trigo, malta y cebada, automóviles y sus partes, y petróleo.

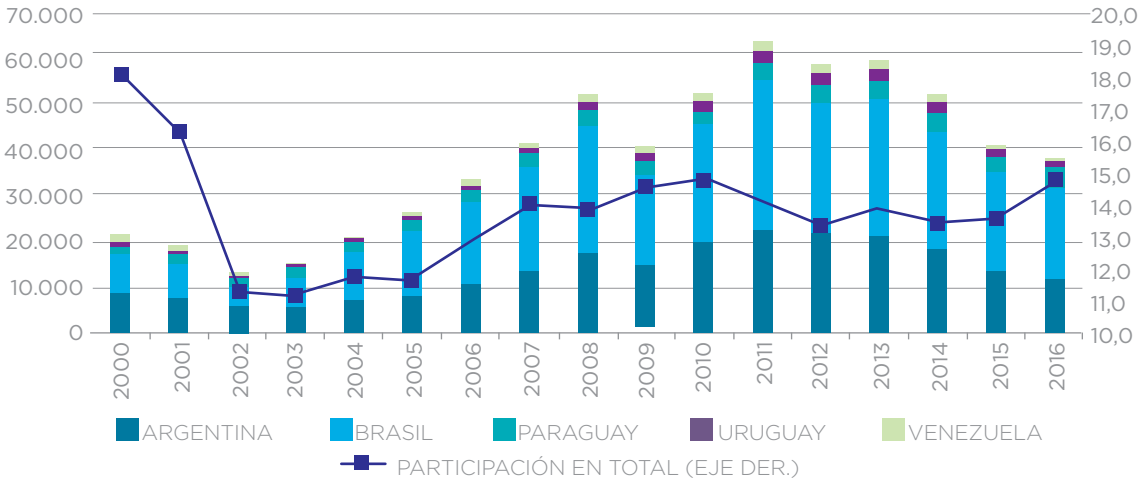
Las exportaciones de Paraguay al MERCOSUR presentan un alto grado de concentración, considerando que más de 60% de las ventas de 2015 correspondieron a energía eléctrica, un flujo que disminuyó 3,7% respecto de 2014. La caída registrada por las exportaciones paraguayas a sus socios regionales se debió a los menores envíos de poroto de soja a Brasil y, en menor medida, maíz y arroz, también al mercado brasileño. Durante el primer semestre de 2016, el complejo sojero (poroto y harina) fue el principal responsable del fuerte incremento de las ventas paraguayas al MERCOSUR.

La contracción de las exportaciones de Uruguay al MERCOSUR se explica por las menores ventas registradas de automóviles, trigo, envases de plástico y malta a Brasil, y de queso y carne bovina congelada a Venezuela. Al mismo tiempo, crecieron las ventas de leche –principal producto que exporta Uruguay a sus socios del bloque– a Brasil y de margarina a Argentina y Brasil.

Venezuela, por su parte, redujo sus exportaciones al MERCOSUR por las menores ventas de aceites de petróleo que, no obstante, concentraron más de dos terceras partes de sus envíos totales al bloque regional.

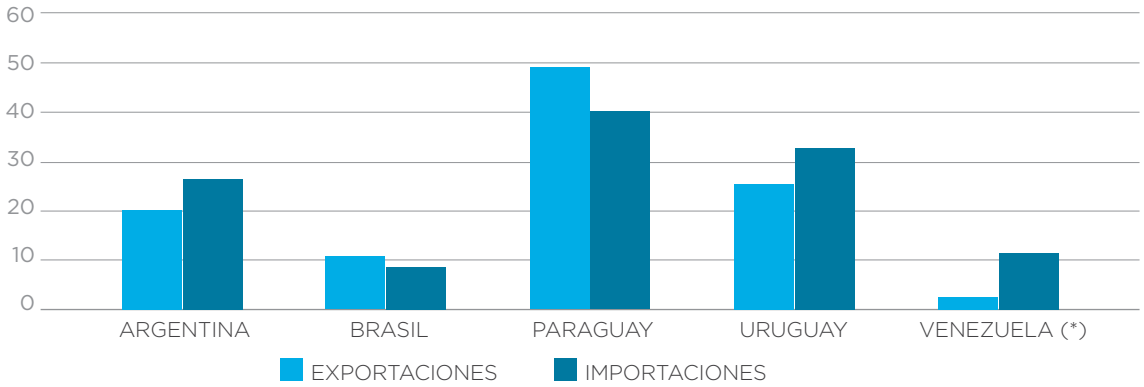
En 2015, el MERCOSUR perdió importancia como destino de las exportaciones argentinas

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES INTRA-MERCOSUR
VALOR EN MILES DE MILLONES DE US$ Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL EN PORCENTAJE



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, DATAINTAL, MDIC, BCP, BCU, BCV y DOTS.

GRÁFICO 7
PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRA-MERCOSUR EN EL TOTAL, POR PAÍSES. AÑO 2016 EN PORCENTAJE



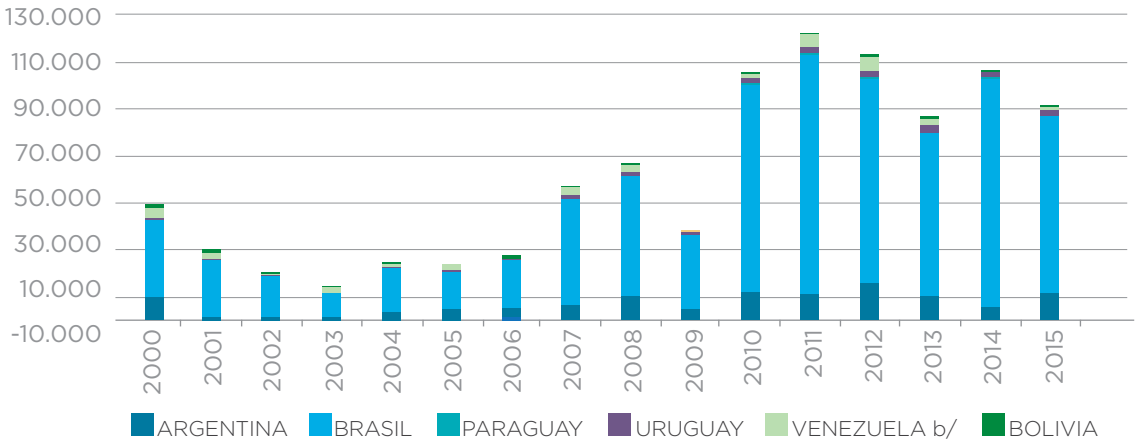
(*) El dato de Venezuela corresponde a 2015.
Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, DATAINTAL, MDIC, BCP, BCU, BCV y DOTS.

de automóviles y sus partes (-5,0 puntos porcentuales respecto de 2014), combustibles (-1,4 p.p.) y carnes (-1,2 p.p), mientras incrementó su participación como destino de las ventas de cereales (+3,2 p.p.) y productos farmacéuticos (+2,0 p.p). Por el lado de las importaciones, redujo su incidencia como origen de las compras de productos minerales (-2,1 p.p.), combustibles (-1,2 p.p.) y productos químicos inorgánicos (-0,5 p.p.), al tiempo que creció la de automóviles y sus partes (+1,3 p.p.), y hierro y acero (+0,7 p.p.).

El comportamiento del comercio automotor de Brasil con sus socios del MERCOSUR es la contracara del descripto en el caso de Argentina. En 2015 creció la importancia de automóviles y sus partes en las exportaciones brasileñas (+3,9 p.p.) y disminuyó en las importaciones (-3,6 p.p.). Sobresalen también la menor incidencia de productos minerales en las ventas externas (-2,2 p.p.) y el aumento de participación de cereales en las compras.

En sintonía con el menor dinamismo de toda la región, el comercio del MERCOSUR con Bolivia se redujo 28,6% en 2015. Las exportaciones cayeron 3,8% respecto de 2014, como resultado de los menores envíos de barras de hierro y acero, insecticidas, malta y tractores, entre otros. Todos los países del bloque disminuyeron sus ventas al mercado boliviano, aunque las caídas más pronunciadas se observaron en las exportaciones de Venezuela, Uruguay y Paraguay. Por su parte, las importaciones tuvieron una caída interanual más profunda (-39,1%), manteniéndose un saldo comercial favorable al país andino

GRÁFICO 8
IED EN EL MERCOSUR Y EN BOLIVIA a/EN MILLONES DE US$



Nota: a/ Metodología del MBP6. b/ Datos estimados en base a información disponible al tercer trimestre de 2015.
Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, BCB, BCP, BCU, BCV y BCBO.

tal como ha sucedido desde 2003. Si bien Bolivia es origen de apenas 1,4% de las compras externas del MERCOSUR, es un proveedor clave de gas natural, que en 2015 representó 93% de las importaciones del bloque regional desde el país andino.[31]

Con relación al comercio de servicios, los flujos de entrada y salida marcaron registros negativos, tanto en 2015 como en los primeros seis meses de 2016. En el caso de las importaciones, esto deriva de la atonía de la actividad económica, mientras que cabe resaltar que las exportaciones, estancadas desde 2011, vieron un deterioro adicional de demanda ese año.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Las tensiones recesivas han impactado en los ingresos de inversión extranjera directa que sufrieron una contracción en 2015. El contexto de ajuste que predomina en el bloque, en particular en Brasil, influyó en el escaso dinamismo de la inversión.

En 2016 hay indicios de recuperación de la IED

Durante 2015 la IED en el MERCOSUR –incluyendo inversiones intrazona– se redujo 14,9% (Gráfico 8), como consecuencia, fundamentalmente, de los menores ingresos registrados por Brasil, donde se contrajeron 23,1%. Cabe notar que esta caída explica, en gran medida, la merma de inversiones recibidas por América Latina y el Caribe (-9,1%) en un contexto en el que los flujos de IED mundiales aumentaron significativamente (+38%).[32] Esta situación es sintomática de los efectos que ha tenido el prolongado período recesivo por el que ha atravesado Brasil. En 2016, los flujos hacia Brasil mostraron una recuperación al registrar un crecimiento interanual de 6%, insuficiente para compensar la baja acumulada el año previo.[33] [34]

NOTAS

[25]Incluye Venezuela, para el que se estimaron los datos de 2015 y 2016.
[26]Giordano (2016b).
[27]Calculado en base a estadísticas espejo de sus socios del MERCOSUR.
[28]Gayá y Michalczewsky (2014).
[29]ADEFA (2016).
[30]ANFAVEA (2016).
[31]Para más información sobre el comercio de gas natural, véase BID-INTAL (2013).
[32]CEPAL (2016c).
[33]Los datos de IED de Brasil corresponden a la metodología (MBP6) publicada por el BCB, coincidentes con la serie publicada por CEPAL.
[34]A partir de 2014, el BCB difunde las estadísticas de balanza de pagos según la metodología MBP6, discontinuándose las series estimadas según el MBP5 a partir de febrero de 2015. El paso de un manual a otro implica algunos cambios relevantes en la contabilización de los flujos de inversión directa, particularmente en lo relativo a los préstamos intra-firma y a las utilidades reinvertidas. En el MBP5 la IED se registraba según el principio direccional que, en el caso de préstamos intra-firma, identificaba a la casa matriz como inversora. Por ejemplo, un crédito de la filial en el exterior de una empresa a su casa matriz en Brasil era contabilizado como una caída de la inversión brasileña directa en el exterior. En cambio, con el MBP6, el mismo caso de un préstamo de la filial en el exterior a la matriz en Brasil se registra como IED en Brasil. Análogamente, un préstamo de la filial en Brasil de una empresa extranjera a su casa matriz en el exterior se contabilizaba como IED en Brasil según la metodología MBP5, en tanto que según la MBP6 pasa a considerarse como una inversión brasileña en el exterior.

LA ATONÍA DE LA AGENDA INTERNA

Las dificultades de orden macroeconómico y sus repercusiones sobre el comercio y la inversión de los integrantes del bloque no brindaron un terreno fértil para la profundización de la agenda institucional de integración. Los cambios en el balance político interno en Argentina permitieron limar una porción significativa de las asperezas más salientes en materia comercial de los últimos años. Aunque hay un recambio político en los países más grandes del bloque, los nuevos encuadres no produjeron aún una renovación de las bases estratégicas del acuerdo. A los escasos avances en las tradicionales cuestiones normativas y comerciales debe sumarse un importante foco de desencuentro, centrado en la situación de Venezuela y su relación con el bloque.

CUESTIONES INSTITUCIONALES Y NORMATIVAS

Esta sección resume las principales acciones registradas durante las Presidencias de Paraguay y Uruguay, entre el segundo semestre de 2015 y el primero de 2016. Las cuestiones tratadas en ese período pueden agrupase en ocho temas, más allá de la mencionada situación del vínculo con Venezuela, que se trata separadamente.

Primero, en el marco del Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR comercial y económico se identificaron 80 medidas comerciales restrictivas del comercio del bloque, un ejercicio efectuado para abordar progresivamente esos obstáculos. Sin embargo, el interés que habían puesto los socios en esta identificación perdió entidad una vez que Argentina puso fin al régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) y al restrictivo sistema de control de cambio que había regido varios años.

Segundo, los miembros decidieron iniciar el proceso de incorporación de los resultados de la séptima ronda de negociaciones (Dec. CMC N° 21/09) en materia de comercio de servicios. En el momento en que esta decisión entre en vigor se habrá logrado regularizar el proceso de liberalización del comercio de servicios en el ámbito del MERCOSUR, actualizar las listas de compromisos de los Estados Parte (EP) y derogar los compromisos derivados de todas las rondas anteriores.

Tercero, la normativa aprobada en julio de 2015 sobre zonas francas (ZF), permite que las mercancías originarias de un EP o de un tercer país (con las mismas reglas de origen en todos los socios del bloque, por acuerdos comerciales del MERCOSUR) ingresen a las ZF y no pierdan la condición de originarias; esto es, que puedan ingresar posteriormente al territorio aduanero general de los países del MERCOSUR sin el pago del Arancel Externo Común (AEC). Sin embargo, para que esta norma tenga vigencia, la misma debe ser internalizada por los países socios, al tiempo que debe hacerse una lista de aquellos bienes de terceros países con las mismas reglas de origen que podrían beneficiarse de este tratamiento. Si bien hubo avances en ambos frentes, aún queda por ser internalizada la norma en Brasil y Paraguay, y por consensuar la lista de productos entre los EP.

Cuarto, se avanzó en el ordenamiento y sistematización de la información sobre incorporación de normativa en los EP, requisito esencial para la transparencia y conocimiento sobre el efectivo cumplimiento de las regulaciones MERCOSUR.

Quinto, se retomaron las tareas de revisión del Protocolo del MERCOSUR de Contrataciones Públicas (PMCP) con el objetivo de acordar un texto a la brevedad, teniendo en cuenta los avances obtenidos hasta el momento y la necesidad de contar con criterios comunes para enfrentar las negociaciones externas, en particular la relacionada con la UE.

Sexto, se continuó negociando en el último año un Acuerdo de Inversiones MERCOSUR, sobre la base de una propuesta brasileña en línea con los Acuerdos para la Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI) que ese país firmó en el último bienio con Angola, Colombia, Chile, Malawi, México y Mozambique. Este Acuerdo, aún en negociación, contribuiría a facilitar la inversión directa en el marco del desarrollo sustentable de los miembros.

Séptimo, Uruguay y Paraguay suscribieron un convenio que instaura un sistema bilateral de pagos utilizando monedas locales. Este convenio se suma al que ya tienen en operación Argentina y Brasil, así como Uruguay con cada uno de estos dos EP. Más allá de su vigencia e interés (en especial para el comercio de pequeñas y medianas empresas), cabe señalar que los sistemas existentes han sido hasta ahora poco utilizados.

Octavo, aunque fue prorrogado por diez años, el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) atraviesa una etapa de transición ya que aún no ha sido aprobado por los Parlamentos de los países socios. Por tanto, mientras que se están ejecutando los proyectos ya aprobados, y los nuevos que cuentan con recursos disponibles, con posterioridad a la prórroga del Fondo, los países no han realizado aportes.

LA SITUACIÓN DE VENEZUELA

Una controversia respecto al grado de cumplimiento del Protocolo de Adhesión de Venezuela culminó con su suspensión.

Aunque Venezuela debía ejercer la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR en la segunda mitad de 2016, la convocatoria de la tradicional reunión de mitad de año se demoró. Al dar Uruguay por concluida la suya, Venezuela informó que había asumido esa función, decisión rechazada por Argentina, Brasil y Paraguay. El 13 de septiembre de 2016, los socios

fundadores asumieron en forma conjunta las negociaciones internas y externas, del bloque e instaron a Venezuela a acelerar la ratificación de los Acuerdos MERCOSUR, cuyo plazo había vencido el 12 de agosto. El 1 de diciembre, la membresía de Venezuela fue suspendida al considerarse que había incumplido compromisos asumidos. El respectivo Protocolo de Adhesión (PAV) fue suscripto en 2006, entrando en vigor recién en julio 2012 (Dec. CMC 26/12). Venezuela tendría el status de miembro pleno del MERCOSUR, con todos los derechos y obligaciones, treinta días después de depositado el instrumento de ratificación del PAV y, en efecto, se convirtió en EP a partir del 12 de agosto de 2012. El PAV estableció una serie de compromisos que Venezuela se obligaba a cumplimentar en un plazo máximo de cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia del Protocolo, es decir antes del 12 de agosto de 2016. Esos compromisos se refieren a la liberalización del comercio de bienes con los demás EP del MERCOSUR; a la adopción y puesta en vigor del AEC en el país; a la incorporación del acervo normativo del bloque a la legislación nacional; y a definir la situación de Venezuela respecto de los acuerdos del MERCOSUR con terceros países.

Con respecto a la liberalización del comercio de bienes, Venezuela firmó una serie de Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la ALADI con cada uno de los socios. En lo que concierne a la incorporación del AEC, Venezuela se comprometió a una entrada en vigencia progresiva del mismo en el plazo de cuatro años. En cuanto al acervo normativo vigente del MERCOSUR, se dispuso a adoptarlo en forma gradual y progresiva, también en un plazo máximo de cuatro años. En 2016 el grado de incorporación era el siguiente:

1. Normativa de organismos de decisión (Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y Directivas de la CCM): Venezuela comunicó que incorporó 939 de las 1.600 normas que debía haber internalizado, generando un nivel de incumplimiento de 41%.

2. Acuerdos firmados en el marco del Tratado de Asunción y acuerdos internacionales: existe un total de 133 acuerdos de este tipo, de los cuales Venezuela ratificó apenas 15; es decir que el nivel de incumplimiento asciende a 88%.

Vencido el plazo de adecuación, el 12 agosto de 2016, el país se encontraba en una situación de incumplimiento de las obligaciones asumidas para adherirse al MERCOSUR. A este respecto, un Comunicado de los Cancilleres de los firmantes del Tratado de Asunción (13 de setiembre de 2016) da cuenta de este atraso y estipula una nueva fecha para evaluar la situación, el 1 de diciembre de 2016. Cumplido ese plazo, se decidió suspender a Venezuela de sus derechos en el bloque.

NEGOCIACIONES BILATERALES ARGENTINA-BRASIL

La parquedad en el desarrollo de la agenda institucional de integración en el MERCOSUR tuvo cierto contrapeso gracias a la actividad negociadora bilateral.

> 2020 hasta ese año rige el acuerdo automotor entre Argentina y Brasil

El nuevo marco político vigente en Argentina y Brasil derivó en una incipiente agenda de negociación bilateral con temas no abordados en años previos, que van desde un mecanismo de coordinación política hasta la implementación de medidas de facilitación del comercio, entre otros. A este respecto, a principios de agosto de 2016, se acordaron directrices para que ambos países implementen un Proyecto Piloto de Certificado de Origen Digital destinado a facilitar el comercio bilateral. Asimismo, se firmó un Acuerdo de Cooperación para la Facilitación del Comercio entre Brasil, Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que implica la simplificación de trámites, la implementación de una Ventanilla Única de Comercio Exterior, entre otros aspectos de reducción de costos y mejoramiento del acceso de las PyMES al intercambio regional y global.

En ocasión de la visita del Presidente de Argentina a Brasil, en febrero de 2017, se firmó un Convenio de Cooperación y un Plan de Acción[35] "para impulsar la agenda de desarrollo en ambos países, dinamizando la integración, el comercio y las oportunidades que brindan la relación bilateral y el MERCOSUR, como plataforma de proyección al mundo y de inserción internacional."

A este respecto, se acordó avanzar en medidas concretas de facilitación del comercio (por ejemplo, actualizar el convenio de doble imposición con el fin de reducir la carga impositiva en el comercio bilateral), en la convergencia de reglamentos técnicos, sanitarios

y fitosanitarios, en la conclusión del Protocolo de Facilitación y Promoción de Inversiones, así como del Protocolo MERCOSUR de Contrataciones Públicas, en las negociaciones con la UE y la Alianza del Pacífico. Otros aspectos previstos incluyen la promoción comercial conjunta y la defensa contra prácticas desleales, la infraestructura física, la cooperación nuclear, la lucha contra el narcotráfico y la seguridad en fronteras, entre otros. También se firmó un Convenio de Cooperación entre la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional y la Agencia Brasilera de Promoción de Exportaciones e Inversiones.

En 2016, Argentina y Brasil culminaron con éxito un acuerdo que cubre el relevante flujo de comercio en el sector automotor con un horizonte de cuatro años, luego de varios períodos de renovación anual del régimen. Esto ha dado una mayor certidumbre al proceso integrador. El Protocolo N° 42 –que rige desde el 1 de julio de 2016 hasta el 30 de junio de 2020– establece que la relación entre el valor de las importaciones y exportaciones mantendrá el coeficiente de desvío de 1,5 durante su vigencia. Asimismo, prevé que, de cumplirse las condiciones para profundizar la integración productiva y el desarrollo equilibrado de las estructuras productivas y el comercio de ambos países, el flex podría aumentar (de común acuerdo entre las partes) a 1,7 entre el 1 de julio de 2019 y el 30 de junio de 2020. Por otra parte, el Protocolo establece que las partes deben concluir, antes del 30 de marzo de 2020, las negociaciones con vistas a la elaboración de un nuevo Acuerdo, a ser aplicado al intercambio comercial de Productos Automotores a partir del 1 de julio de 2020, el cual tendrá como marco la integración productiva y comercial regional y el libre comercio bilateral de productos de este sector.

En definitiva, con la firma del Protocolo N° 42 por un plazo de 4 años se genera un marco de mayor previsibilidad para el desarrollo de los negocios y las inversiones en el complejo automotor de Argentina y Brasil. Esto es muy relevante en un contexto de fuerte contracción de la producción y de las exportaciones regionales y extrarregionales del sector a lo largo del último bienio.[36]

NOTAS

[35]Véase: Convenio de Cooperación y Plan de Acción Argentina–Brasil.

[36]Cabe notar que Argentina está impulsando un "acuerdo automotor" entre terminales, autopartistas y gremios con un horizonte en 2020, inversiones por US$ 5.000 millones y 1 millón de unidades de producción. Véase Barca (2017).

EL MERCOSUR Y EL MUNDO

A partir del cambio en la visión política de las dos economías de mayor dimensión, la agenda externa del MERCOSUR volvió a ocupar un lugar relevante en la vida institucional del bloque. Estos cambios se producen casi en simultáneo con un salto en el grado de incertidumbre que pesa sobre los procesos globales de integración, a partir de la salida del Reino Unido de la Unión Europea y posibles modificaciones en la estrategia de inserción de Estados Unidos. Estos factores abren un abanico de posibilidades respecto a futuros equilibrios en materia de relacionamiento externo del bloque.

RELACIONES CON LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Dentro del marco de convivencia entre modalidades de integración divergentes y convergentes, en 2016 se intensificó la aproximación entre ambos bloques. Se produjo la incorporación de Argentina como observador de la Alianza, status que ya poseían Paraguay y Uruguay, a la vez que se observó un progreso granular en las agendas técnicas y un importante activismo negociador en el plano bilateral.

En mayo de 2016 ambos bloques alcanzaron algunos acuerdos en términos de trazar una agenda concreta de trabajo que aborde las siguientes temáticas: i) acumulación de origen, a fin de poder evaluar posibilidades de encadenamientos productivos birregionales; ii) ventanillas únicas de comercio exterior (VUCEs); iii) cooperación aduanera; iv) promoción comercial; v) PYMES: intercambio de información y buenas prácticas sobre iniciativas de apoyo y fomento a estas empresas; vi) movimiento de personas: identificación por el MERCOSUR de áreas de trabajo conjunto; vii) declaraciones presidenciales: propuestas de declaraciones presidenciales conjuntas en temas de trabajo común.

Más allá del nuevo posicionamiento de Argentina y del interés de Paraguay y Uruguay por renovar la agenda de relacionamiento externo del MERCOSUR, la confluencia completa entre ambos proyectos no parece ser un objetivo sencillo ni pasible de ser alcanzado en un plazo breve. Con independencia de factores relativos a la coyuntura política y macroeconómica, existen diferencias sustantivas en términos de la estructura económica de los países –y sus respectivos equilibrios políticos internos– a las que se suman importantes restricciones institucionales de ambos lados.

Si, por un lado, como se señaló antes, la Dec. 32/00 del MERCOSUR estableció la imposibilidad para que los EP encaren la negociación de acuerdos comerciales de manera unilateral con terceros países o bloques regionales, el Acuerdo Marco de la AP prevé que eventuales nuevos miembros deben tener vigente un acuerdo de libre comercio amplio con cada uno de los miembros de la AP. En cualquier caso, es importante señalar que los intercambios entre los países del MERCOSUR y la AP tienen aún mucho espacio por recorrer en el marco del aprovechamiento de las preferencias actualmente vigentes, una tarea que tiene como protagonista principal al sector privado pero que también involucra un complejo trabajo técnico entre las partes en aras de proponer esquemas que optimicen el esquema regulatorio del intercambio.

En forma paralela a las relaciones formales entre ambos bloques, y a las negociaciones mantenidas durante el período bajo análisis en el marco de la ALADI, la mayor parte de los países del MERCOSUR ha venido desarrollando activas agendas comerciales y económicas bilaterales. Así, Brasil acordó profundizar y ampliar el ACE N° 53 que rige sus relaciones con México, acordó incrementar los intercambios bilaterales de la industria automotriz con Colombia, suscribió un tratado de protección y promoción de las inversiones mutuas con Chile y acordó eliminar los aranceles al comercio automotor con Perú.

> Brasil y México acordaron ampliar el ACE que rige sus relaciones

Por su parte, Uruguay firmó un innovador Tratado de Libre Comercio (TLC) con Chile que, aparte de temas tradicionales incorpora aspectos de cooperación, medio ambiente, propiedad intelectual, facilitación de comercio, derechos laborales y de género que lo sitúan a la vanguardia de este tipo de instrumentos.

Paraguay y Chile, llevaron a cabo la I Reunión con de la Comisión de Alto Nivel para el establecimiento en Antofagasta de un Depósito Franco y Zona Franca.

En lo que hace a la agenda bilateral entre Argentina y México, estos países acordaron profundizar el ACE N° 6 y firmaron diecisiete acuerdos en temáticas diversas, con los que apuntan a avanzar hacia un libre comercio bilateral en 2017.

NEGOCIACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

La demorada negociación birregional, cuyo primer intercambio de ofertas se remonta a 2004, se reactivó en 2016. Mientras que el MERCOSUR simplificó la estructura de su oferta; la UE aumentó su complejidad y la cantidad de exclusiones.

En mayo de 2016, el MERCOSUR y la UE intercambiaron nuevas ofertas de comercio de bienes, servicios/inversiones y compras guber-

namentales, así como de un documento que se conoce como "Condicionalidades" que refleja las posiciones de ambas partes respecto de ciertas condiciones que deben reunirse a fin de que el contenido de las ofertas que se presentan tenga efectiva validez.

El MERCOSUR y la UE intercambiaron nuevas ofertas

Para el MERCOSUR, una de las condiciones es que el derecho de importación del cual partan los cronogramas de desgravación del comercio de bienes presentados por la UE debe incluir tanto los derechos *ad-valorem* como los específicos, sus combinaciones, incluyendo variantes por normas técnicas y la aplicación de precios de entrada a ciertos bienes. En el caso de la UE, una de las condiciones solicitadas fue que se eliminen los derechos de exportación (retenciones) que aplican algunos de los EP del MERCOSUR, Argentina en particular.

En base a ello, los países de MERCOSUR iniciaron un proceso de consultas internas con los sectores privados de los EP con la finalidad de relevar su opinión acerca de las ofertas recibidas de la UE. La intención de los EP es, luego de las consultas internas, realizar una evaluación conjunta de la oferta recibida de parte de la UE con vistas a la continuidad del proceso negociador.

La estructura general de las ofertas presentadas por el MERCOSUR y la UE en mayo 2016 es similar; sin embargo, la composición específica de cada una de estas ofertas difiere (Cuadro 1). En lo que respecta al comercio de bienes, los plazos de desgravación son diferentes para cada parte. La propuesta del MERCOSUR consta de siete diferentes plazos de desgravación para la eliminación de los derechos de importación y un conjunto de posiciones arancelarias que se encuentran excluidas de la oferta. En relación a la oferta de 2004, el MERCOSUR simplificó la estructura y las características de los plazos que se planteaban en aquel momento. Uno de los cambios fundamentales ha sido la eliminación de las posiciones arancelarias que se ofrecían únicamente con una preferencia fija y sin desgravación arancelaria completa (Cuadro 2). La segunda modificación sustancial respecto del año 2004 corresponde a la "cobertura" de la oferta de desgravación arancelaria.

Mientras que en 2004 la desgravación arancelaria total de derechos de importación alcanzaba a cubrir poco más del 71,0% del comercio, en la nueva oferta se llega al 87,0% de cobertura. En tercer lugar, el MERCOSUR ha reducido el plazo máximo de desgravación –que en 2004 llegaba hasta los 17 años– a 15 años. En cuarto lugar, mientras que en la oferta de 2004 el ritmo de la desgravación arancelaria no era lineal, y la mayor parte de la desgravación ocurría en los años finales de los plazos establecidos, en la nueva oferta la desgravación es lineal. Finalmente, el porcentaje de comercio que representan las posiciones arancelarias excluidas de la negociación es muy similar en las ofertas de 2004 y 2016.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DE LAS OFERTAS DEL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA, 2016

MERCOSUR	UNIÓN EUROPEA
DESGRAVACIÓN INMEDIATA	DESGRAVACIÓN INMEDIATA
3 AÑOS 8 AÑOS 10 AÑOS 12 AÑOS 15 AÑOS LINEAL 15 AÑOS CON GRACIA	4 AÑOS 7 AÑOS 10 AÑOS
	PREFERENCIAS FIJAS 50% CUOTAS PRECIOS DE ENTRADA
EXCLUSIONES	EXCLUSIONES
El MERCOSUR eliminó las preferencias fijas que se incluían en la oferta de 2004. En el caso de la UE mantuvo productos con "preferencia fija" y "cuotas arancelarias"	

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Comercio de Argentina.

Las ofertas contemplan el comercio de bienes y servicios, inversiones y compras públicas

La mayor cobertura está explicada, en buena medida, por la inclusión de aquellas posiciones que en la oferta de 2004 contaban con una preferencia fija, sin desgravación posterior. La contraparte del mejoramiento en el acuerdo está en la reducción de la importancia de los bienes ofrecidos con desgravación inmediata y el aumento del valor del comercio de productos incluidos en la desgravación a 10 y 15 años.

En contraste, la oferta de la UE en 2016 mantuvo una estructura compleja (Cuadro 3). Por una parte, un grupo de bienes tendría una desgravación arancelaria, mientras que otro sería objeto de mecanismos tales como preferencias fijas, cuotas y precios de entrada.[37] La oferta resulta más generosa en materia de bienes con desgravación inmediata respecto de lo ofrecido en 2004, llegando a una cobertura del 74%, es decir, 5,6 puntos porcentuales más que la precedente. Sin embargo, la mayoría de los bienes incluidos en esta categoría son productos que ya cuentan con derechos de importación nulos. Por el contrario, la nueva oferta excluye de la negociación una cantidad más importante de bienes con relación a lo que ocurría en 2004. Esto afecta, particularmente, a ciertos productos de la oferta exportable del MERCOSUR, como carne vacuna y etanol, además de aceite de girasol, tabaco y ciertos vinos. En el caso de los dos primeros productos, la oferta 2004 los incluía como parte de los bienes a los cuales se les asignaba una "cuota arancelaria". Por lo tan-

CUADRO 2

COMPARACIÓN DE LAS OFERTAS DEL MERCOSUR DE 2004 Y 2016 (BIENES)

CATEGORÍA	OFERTA DE MERCOSUR 2004			CATEGORÍA	OFERTA DE MERCOSUR 2016		
	PROM. COMERCIO 1998-2000				PROM. COMERCIO 2010-2012		
	N. POSICIONES	IMPORTACIONES DE ARG.-BRASIL DESDE UE 25 (2000/5)			N. POSICIONES	IMPORTACIONES DE MERCOSUR DESDE UE (2010-2012)	
	NCM	MILL. US$	%		NCM	MILL. US$	%
DESGRAVACIÓN INMEDIATA	1.168	2.402	11,9%	DESGRAVACIÓN INMEDIATA	427	3.386	5,9%
3 AÑOS	1.760	2.333	11,5%	4 AÑOS	1.353	3.963	6,9%
8 AÑOS	1.077	870	4,3%	8 AÑOS	640	1.322	2,3%
10 AÑOS, CON ACELERACIÓN DESDE 5to	1.889	3.362	16,6%	10 AÑOS	439	752	1,3%
10 AÑOS, CON ACELERACIÓN DESDE 6to	2.784	4.998	24,7%	12 AÑOS	1.652	11.476	20,0%
17 AÑOS, CON ACELERACIÓN DESDE 8vo + CUOTAS	46	410	2,0%	15 AÑOS LINEAL	2.723	27.299	47,6%
				15 AÑOS CON GRACIA	342	1.728	3,0%
COBERTURA	**8.724**	**14.375**	**71,1%**	**COBERTURA**	**7.576**	**49.926**	**87,0%**
PREFERENCIAS FIJAS 20%	64	729	3,6%				
PREFERENCIAS FIJAS 50%	121	2.672	13,2%				
TOTAL OFERTA	**8.909**	**17.776**	**87,9%**	**TOTAL OFERTA**	**7.576**	**49.926**	**87,0%**
EXCLUSIONES	821	2.440	12,1%	EXCLUSIONES	2.453	7.457	13,0%
TOTAL	**9.730**	**20.216**	**100,0%**	**TOTAL**	**10.029**	**57.383**	**100,0%**

Nota: En la oferta de 2004, está incluido el grueso de los bienes vinculados al sector automotor en la última categoría de desgravación.

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaria de Comercio de Argentina.

to, el grado de cobertura de la nueva oferta de la UE es inferior en más de 4 puntos porcentuales respecto a la de 2004.

87% es la cobertura de la nueva oferta del MERCOSUR

En servicios/inversiones, la oferta de la UE separa la presentación de los modos de prestación entre transfronterizos, presencia comercial y movimiento de personas/técnicos (prestadores de servicios, contratistas independientes y personal clave o de dirección de empresas) y, si bien no incluye servicios audiovisuales, propone avanzar en otros sectores. La del MERCOSUR, por su parte, presenta algunos compromisos horizontales comunes a los cuatro EP, como los relativos al tratamiento de personal de empresas o la compra de tierras en zonas de frontera; en tanto que el resto de los compromisos es de carácter individual de cada EP.

En cuanto a compras públicas, la oferta de ambas partes tiene una estructura similar, ya que se refiere a organismos, bienes, servicios y obras públicas cubiertos por las obligaciones establecidas en los procedimientos de compra. Debido a la inexistencia de un régimen común MERCOSUR en compras públicas, los EP difieren en cuanto a lo ofrecido a la UE en esta materia. En el caso de las entidades abarcadas, se registra una coincidencia en que solo sea el nivel federal. Sin embargo, Argentina y Brasil se diferencian de Paraguay y Uruguay con relación a la inclusión de empresas del Estado. En lo que concierne a la cobertura de bienes, servicios y obras públicas, existe cierta coincidencia en que se incluyan tanto bienes como servicios; y se excluyan, en principio, obras públicas. En el área donde aparecen las mayores diferencias es en el trato nacional a los proveedores de la UE. En este tema, los EP no han logrado una posición común; mientras Brasil y Uruguay aceptan otorgar trato nacional, Argentina solo admite brindar una "preferencia" a los oferentes de la UE

CUADRO 3

COMPARACIÓN DE LAS OFERTAS DE LA UNIÓN EUROPEA DE 2004 Y 2016 (BIENES)

CATEGORÍA	OFERTA DE LA UE 2004			CATEGORÍA	OFERTA DE LA EU 2016		
	PROM. COMERCIO 1999-2001				PROM. COMERCIO 2010-2012		
	N. POSICIONES	IMPORTACIONES DE LA UE DESDE MERCOSUR (98-00)			N. POSICIONES	IMPORTACIONES DE LA UE DESDE MERCOSUR (2010-2012)	
	NCM	MILES EUROS	%		NCM 2012	MILES EUROS	%
DESGRAVACIÓN INMEDIATA	4.323	13.862	68,4%	DESGRAVACIÓN INMEDIATA	5.112	34.326	74,0%
4 AÑOS	2.181	1.891	9,3%	4 AÑOS	2.480	3.338	7,2%
7 AÑOS	2.664	1.679	8,3%	7 AÑOS	537	1.895	4,1%
10 AÑOS	432	1.524	7,5%	10 AÑOS	440	1.792	3,9%
COBERTURA	**9.600**	**18.958**	**93,6%**	**COBERTURA**	**8.569**	**41.352**	**89,2%**
PREFERENCIAS FIJAS 50%	99	217	1,1%	PREFERENCIAS FIJAS 50%	38	13	0,0%
CUOTAS	275	1.033	5,1%	CUOTAS	251	1.237	2,7%
PRECIOS DE ENTRADA	22	1	0,0%	PRECIOS DE ENTRADA	70	636	1,4%
TOTAL OFERTA	**9.996**	**20.209**	**99,7%**	**TOTAL OFERTA**	**8.928**	**43.239**	**93,3%**
EXCLUSIONES	431	53	0,3%	EXCLUSIONES	448	3.120	6,7%
TOTAL	**10.427**	**20.262**	**100,0%**	**TOTAL**	**9.376**	**46.359**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaria de Comercio de Argentina.

cuando participen en las licitaciones de compras públicas.

> La mayoría de los bienes incluidos por la UE con desgravación inmediata ya tiene arancel cero

La posición de la UE en esta materia es relativamente conservadora en cuanto a la cobertura de bienes, servicios y obras públicas y los niveles de gobierno alcanzados. Si bien acepta otorgar trato nacional a los proveedores del MERCOSUR en licitaciones de compras de los países de la UE, impone limitaciones a nivel de los países miembros, y a nivel de las compras de ciertos bienes, servicios y obras públicas. Estas limitaciones están directamente relacionadas con el hecho de que la UE se encuentra en pleno proceso negociador con EE.UU. en el marco del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP).

OTROS ÁMBITOS DE NEGOCIACIÓN

La incipiente conformación de los temas de la agenda externa del MERCOSUR como una prioridad del bloque se expresa en el seguimiento de varias iniciativas precedentes de profundización, ampliación o concreción de acuerdos con distintas economías.

En mayo y junio de 2016 se produjeron contactos entre representantes del MERCOSUR y la India para considerar el estado de situación de su Acuerdo de Preferencias Fijas. Ambas partes coincidieron en buscar una ampliación de la cobertura de productos con preferencias y en profundizar algunas ya existentes, concretando un intercambio de listas de pedidos. La lista de la India abarca un conjunto de bienes de cerca de 4.800 posiciones arancelarias y comprende productos de la mayor parte de los capítulos de la nomenclatura arancelaria, incluyendo bienes de gran sensibilidad para el MERCOSUR, como medicamentos, textiles, indumentaria y calzado. Por su parte, la lista de pedidos del MERCOSUR a la India comprende cerca de 3.500 posiciones que incluyen gran parte de la oferta exportable en materia agropecuaria. De momento, no se han logrado avances respecto a los niveles de preferencia, tanto a efectos de profundizar los existentes en el acuerdo vigente, como en relación a los productos que eventualmente se agreguen.

Los contactos entre MERCOSUR y los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, impulsados principalmente por Brasil, buscan posiblemente crear un contrapeso a las negociaciones que se mantienen con la UE y se enmarcan en un Diálogo Exploratorio. En enero de 2017, ambos bloques informaron sobre la culminación exitosa de ese Diálogo y su intención de alcanzar un acuerdo de libre comercio.

En lo que hace a la relación con Canadá, se mantienen diferencias respecto del alcance de la liberalización del comercio de bienes, especialmente para ciertos productos agrícolas; el nivel de los compromisos a lograr en servicios/inversiones; la protección de los derechos de propiedad intelectual más allá del ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; TRIPS, según su sigla en inglés); la cobertura de las compras públicas y el acceso preferencial; y ciertas cuestiones adicionales de interés de Canadá como los derechos laborales y medioambientales.

En junio de 2016 Corea puso de manifiesto su interés por avanzar rápidamente y trabajar en procura de llegar a tener un acuerdo de libre comercio. Por su parte, el MERCOSUR compartió el interés de Corea por la posibilidad de llegar a concretar un entendimiento, aunque planteó que era necesario cumplir con un proceso previo de carácter exploratorio con el fin de mejorar el conocimiento de la situación de acceso a los mercados de ambas partes y, sobre todo, definir áreas y sectores de interés mutuo. Asimismo, el MERCOSUR y Japón a través de diversos canales de diálogo, coincidieron en la importancia de fortalecer las relaciones bilaterales.

DESARROLLOS RECIENTES

Un aumento de la dosis de incertidumbre respecto a las perspectivas de los procesos de integración global podría llevar a profundizar los esfuerzos de vinculación en el propio MERCOSUR con en el espacio latinoamericano y caribeño y a plantear agendas conjuntas de negociación con socios clave.

Al terminar 2016 e iniciarse 2017, se elevó el nivel de incertidumbre que viene afectando el desempeño económico y las estrategias de inserción de los miembros del MERCOSUR. A condicionantes tales como el debilitamiento de las negociaciones multilaterales, las tensiones generadas en la Unión Europea por el voto conducente a la salida eventual del Reino Unido y, en el propio ámbito regional, las naturales adaptaciones a los recambios políticos en marcha, se

sumó la perspectiva de que la nueva administración estadounidense pueda impulsar modificaciones sustantivas en los vínculos comerciales y de inversión de ese país con el resto del mundo.

Más allá de las posibles secuencias y combinaciones de rearticulación de los nexos globales que podrían desencadenarse, y de los largos tiempos y complicaciones que cualquiera de las variantes pueda implicar, el contexto externo que enfrenta el MERCOSUR en el presente cercano genera incentivos para poner en marcha un proceso de coordinación de posiciones comunes.

En primera instancia, y sobre la base de los intereses económicos nacionales, los miembros pueden avanzar en la resolución de los temas pendientes de la agenda interna del MERCOSUR en materia de la recuperación de la credibilidad como iniciativa orientada a construir un espacio de libre comercio. En segundo lugar, parece conveniente un nuevo y elaborado pensamiento en torno a la importancia y las oportunidades de los vínculos con el resto de América Latina y el Caribe, así como la conveniencia de fortalecer posiciones como bloque en negociaciones con socios clave. El actual impulso de las negociaciones con la Unión Europea podría acompañarse con una diversidad de iniciativas orientadas a otros mercados con los que se trate una moderna y compleja agenda de integración que haga posible obtener equilibrios de largo plazo, mutuamente beneficiosos.

NOTAS

[37]El sistema de precios de entrada es un mecanismo restrictivo al comercio aplicado por la UE a un universo de bienes agrícolas, el cual impone precios mínimos a los productos utilizando distintas medidas.

BIBLIOGRAFÍA

ADEFA (2016) Evolución de la producción, Exportaciones y ventas a concesionarios. Informe Junio 2016. Buenos Aires.

ANFAVEA (2016) Produção, vendas e exportação de autoveículos. San Pablo.

BARCA J.M (2017) El Gobierno se prepara para firmar el acuerdo automotor, Clarín, 6 de marzo.

BCRA (2016) Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM). Septiembre. Buenos Aires.

BCBO (2015) Informe de la Deuda Externa Pública. Diciembre. La Paz.

BCBO (2016) Informe de la Deuda Externa Pública. Junio. La Paz.

BCB (2016) Focus Relatório de Mercado. 14 de octubre. Brasilia.

BCP (2016) Informe de Política Monetaria. Junio. Asunción.

BCU (2016a) Encuesta de Expectativas Económicas. Agosto. Montevideo.

BCU (2016b) Encuesta de Expectativas de Inflación. Agosto. Montevideo.

BID-INTAL (2011) Informe MERCOSUR N°16. Segundo semestre 2010-Primer semestre 2011. Buenos Aires: BID-INTAL. Diciembre.

BID-INTAL (2013) Informe MERCOSUR N°18. Segundo semestre 2012-Primer semestre 2013. IDB-TN 602. Buenos Aires: BID-INTAL. Diciembre.

BID-INTAL (2014) Informe MERCOSUR N°19. Segundo semestre 2013-Primer semestre 2014. IDB-TN 719. Buenos Aires: BID-INTAL. Noviembre.

BID-INTAL (2015) Informe MERCOSUR N°20. Segundo semestre 2014-Primer semestre 2015. IDB-TN 876. Buenos Aires: BID-INTAL. Noviembre.

BID-INTAL (2016) Informe MERCOSUR N°21. Segundo semestre 2015-Primer semestre 2016. IDB-TN 876. Buenos Aires: BID-INTAL. Noviembre.

CEPAL (2016a) Actualización de las proyecciones de crecimiento de América Latina y el Caribe. Octubre. Santiago de Chile.

CEPAL (2016b) Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016. Julio. Santiago de Chile.

CEPAL (2016c) La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. Junio. Santiago de Chile.

D´Elía, C. y Ramos, A. (2016) MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Un punto de inflexión? Conexión INTAL Nº 238. Junio.

FMI (2016) Subdued Demand: Symptoms and Remedies. Octubre. Washinghton DC.

Gayá, R. y Michalczewsky, K. (2014) El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales. IDB-TN#583. Buenos Aires: BID-INTAL.

Giordano, P. (2016a) Monitor de Comercio e Integración 2016. Cambio de Marcha.. Washington, DC: BID.

Giordano, P. (2016b) Estimaciones de las tendencias comerciales de América Latina y el Caribe. Edición 2017. Washington, DC: BID.

OPEP (2016) Monthly Oil Market Report. Viena. Ediciones, Enero y Julio.

OMC (2016a) Trade growth to remain subdued in 2016 as uncertainties weigh on global demand. 7 de Abril. Ginebra.

OMC (2016b) Trade in 2016 to grow at slowest pace since the financial crisis. 27 de Septiembre. Ginebra.

UNCTAD (2016) World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges. Junio. Ginebra.

UNCTAD (2017) Global Investment Trends Monitor. Global FDI flows slip in 2016, modest recovery expected in 2017. Febrero. Ginebra.

BID
Mejorando vidas

SENDEROS DE NEGOCIACIÓN

El MERCOSUR puede abrir vías de negociación tanto en el complejo escenario externo, como evaluando la validez y pertinencia de los instrumentos de integración que se propuso hace un cuarto de siglo. Un nuevo pensamiento en torno a estas cuestiones podría generar una forma más productiva de articulación del bloque tanto hacia adentro como hacia afuera. Esa agenda no debería detenerse en los aspectos más nucleares del comercio, sino también alcanzar acuerdos en capítulos que pueden dar un ímpetu adicional a los vínculos, entre otros, las compras públicas.

EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL

PEDRO DA MOTTA VEIGA
SANDRA POLÓNIA RIOS

¿CÓMO FORTALECER EL COMERCIO INTRARREGIONAL?

ÁLVARO ONS

COMPRAS PÚBLICAS Y DESARROLLO PRODUCTIVO

BEATRIZ NOFAL

EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL

PEDRO DA MOTTA VEIGA
SANDRA POLÓNIA RIOS

El MERCOSUR acumula un acervo de acuerdos externos que no cumplen con el modelo de regionalismo abierto que inspiró su creación, manteniendo una estructura de protección prácticamente inalterada. Es posible que se esté ingresando en una etapa en la que debería adquirir prioridad una agenda externa más proactiva. Sin embargo, esta nueva orientación encuentra un escenario internacional menos amigable para las negociaciones de liberalización comercial en los países desarrollados y un debilitamiento tangible del multilateralismo. Independientemente de este escenario, una agenda de negociaciones que conduzca a una mayor inserción de los países del bloque en el comercio internacional requiere movimientos de liberalización comercial y, posiblemente, de una reducción del espacio para las políticas industriales autónomas.

ANTECEDENTES NEGOCIADORES

El MERCOSUR cumplió 25 años habiendo acumulado un pequeño acervo de acuerdos comerciales negociados con socios extra-bloque. Tal acervo tiene un alcance limitado tanto en el número de acuerdos firmados como en el grado de profundidad de los compromisos asumidos. Muchos factores contribuyen a explicar el bajo grado de integración del bloque a la red de acuerdos comerciales preferenciales que se desarrollaron en el mundo durante ese período.

Hay dos fases evidentes en la orientación política que definen las prioridades para la agenda externa del MERCOSUR: (i) la fase de "regionalismo abierto", que se extiende hasta la década de 2000, en la que el bloque participó de negociaciones ambiciosas como el ALCA y el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea y renegociando sus acuerdos con los países latinoamericanos en la ALADI; y (ii) la fase de "regionalismo post-liberal", que da prioridad a las conversaciones Sur-Sur y evita las negociaciones con los países desarrollados que puedan poner en peligro la preservación del espacio regulatorio de las políticas de desarrollo.

Con el final del ciclo de la política que llevó a los gobiernos de Argentina y Brasil a implementar el regionalismo post-liberal, es posible que esté por comenzar una nueva fase del MERCOSUR. Esta nueva fase debe incluir una agenda externa guiada por objetivos de mayor inserción en el comercio internacional a partir de la negociación de acuerdos de liberalización comercial con países con mercados relevantes. Este nuevo ciclo encontrará un entorno externo más complejo y difícil para las negociaciones comerciales preferenciales.

Este artículo presenta un balance de la agenda externa del MERCOSUR a lo largo de sus 25 años de existencia y analiza los dilemas y opciones del bloque para los próximos años. La segunda sección describe la evolución de la agenda externa destacando los cambios de prioridades en función de las diferentes fases experimentadas por el bloque. La tercera sección presenta las principales tendencias dominantes en el actual contexto internacional, lo que puede condicionar las opciones de negociación de acuerdos comerciales en los próximos años. La cuarta sección busca analizar las opciones de la agenda externa del MERCOSUR a la luz del contexto interno del bloque y las limitaciones impuestas por el escenario internacional. La quinta sección presenta las conclusiones.

BALANCE DE LA AGENDA EXTERNA

En una serie de iniciativas económicas y políticas de acercamiento entre Brasil y Argentina, a fines de los años ochenta, estuvo el origen de la creación, a principios de la década siguiente, de un proyecto subregional de integración comercial –el MERCOSUR– que incluía además a Paraguay y Uruguay.

La democratización política en ambos países, creó las condiciones para la revisión estratégica de las relaciones bilaterales y para la definición de una amplia agenda de cooperación en diversas áreas: comercial, industria nuclear, militar, etc.

Al acercamiento político, se sumó una clara convergencia acerca de la revisión, en ambos países, de los modelos de desarrollo dominantes en décadas anteriores, basados, entre otras características, en una fuerte presencia del Estado en la economía y en el proteccionismo comercial. Esta revisión tuvo lugar en torno a un vector de liberalización, aplicado con distinta intensidad en cada uno de los países, pero que ha dado lugar a una mayor exposición de la economía a la competencia importada, la privatización de empresas públicas y la liberalización de los regímenes nacionales aplicados al comercio de servicios y la inversión extranjera.

> El MERCOSUR se inspiró en un modelo de regionalismo abierto

En el mundo, se asistía a la difusión del "regionalismo" como modelo de gobernanza de la interdependencia económica y como vector de liberalización de los flujos comerciales y de inversión. El lanzamiento, en 1985, del proyecto Europa 92 y la firma del CUSFTA son los ejemplos más destacados del vigor del regionalismo en la segunda mitad de los años ochenta. La conformación y consolidación de espacios regionales en el mundo constituyó, para los países del Cono Sur, un incentivo adicional para el establecimiento de acuerdos de integración entre ellos.

LA ETAPA DEL "REGIONALISMO ABIERTO"

En la confluencia de estos acontecimientos,

el MERCOSUR surge como un proceso de integración representativo de un fenómeno más amplio que más tarde sería denominado "regionalismo abierto". En este modelo, la liberalización del comercio y las inversiones entre los Estados parte de un proceso de integración se lleva a cabo en simultáneo a la apertura de la economía de esos países con relación al resto del mundo. Además, la agenda de integración incluye cuestiones no estrictamente arancelarias o comerciales, como inversiones, compras públicas, políticas de competencia, etc.

Bajo una fuerte influencia de los intereses económicos y políticos brasileños, el MERCOSUR en 1994 optó por el modelo de la unión aduanera, lo que supone la existencia de una política comercial externa común, teniendo en el arancel externo común (AEC) su instrumento principal.

Sin embargo, una de las características más destacadas de la unión aduanera del MERCOSUR fue su "imperfección", expresada principalmente por la "ineficacia del MERCOSUR en el proceso de aplicación del arancel externo común" Esto generó una situación en la que solo el 35% de los flujos de importación del MERCOSUR tienen lugar en el marco del AEC negociado y vigente, incluidas las importaciones de bienes grabados con arancel cero[38], de acuerdo con las excepciones nacionales y sectoriales (para bienes de capital, informática y telecomunicaciones) y la heterogeneidad de los regímenes especiales de importación vigentes en los diferentes países del bloque.

Además, se ha avanzado poco en la implementación de otros componentes relevantes de una política comercial común, como el establecimiento de un código aduanero común y de procedimientos de distribución de la renta aduanera entre los Estados miembros.

En el contexto de la primera década de existencia del MERCOSUR, el formato de unión aduanera, además de alinear el AEC a los patrones y criterios de protección arancelaria acordes con los intereses de la industria brasileña, cumplía dos funciones estrechamente inter-relacionadas y asociadas a la estrategia externa del bloque, en lo que respecta a las negociaciones comerciales.

Por un lado, limitaba, aunque no eliminaba, la discrecionalidad de los miembros para participar en negociaciones bilaterales con países extra-bloque. Por otro, permitía, al menos teóricamente, mejorar las condiciones de negociación con países desarrollados, en un contexto en el que las perspectivas de las negociaciones con EE.UU. y la Unión Europea se tornaban cada vez más plausibles.

> Inicialmente, las negociaciones con socios extrarregionales se efectuaron como bloque

En este sentido, el formato de unión aduanera se adecuada a los objetivos de la política exterior brasileña, tal como se define en el período de industrialización por sustitución de importaciones –la preservación de la autonomía nacional para llevar adelante el proyecto de industrialización[39]. Al mismo tiempo, aumentaba el capital político de Brasil para hacer frente a los desafíos que emergieron en la post-Guerra Fría inmediata y en el nuevo mundo de las negociaciones comerciales multi-temáticas, en la búsqueda de una "integración profunda".

Si los límites del paradigma de la política exterior históricamente dominante en Brasil serían probados por las negociaciones del ALCA y con la Unión Europea, mejor hacerlo en vista de la diplomacia brasileña, bajo el "manto" del MERCOSUR y con el capital político potenciado por el bloque sub-regional y, en especial, por la alianza con Argentina.

De hecho, la agenda externa del MERCOSUR en la etapa del "regionalismo abierto" tiene dos líneas de desarrollo:

- las negociaciones con países desarrollados, concretadas a través del ALCA –que incluía también un gran número de países en desarrollo, muchos de ellos con las preferencias políticas próximas a las de EE.UU. y Canadá– y las negociaciones con la Unión Europea (iniciadas en 1999); y
- las negociaciones con otros países de América Latina (México y los países de América del Sur).

Mientras en las negociaciones del ALCA y Unión Europea-MERCOSUR se presentaban como un bloque, formulando propuestas y manifestando posiciones comunes, en aquellas entre países latinoamericanos, el eje bilateral ganó relevancia, aunque no en forma exclusiva.

Las posiciones del MERCOSUR en el ALCA y en las negociaciones con la Unión Europea fueron claramente influenciadas por los intereses y visiones de los representantes brasileños. En general, estas posiciones eran claramente

defensivas, tanto en las cuestiones relacionadas con la reducción y eliminación de los aranceles industriales, como en los temas que formaron parte del "modelo" del NAFTA (cuyas negociaciones concluyeron en 1994): comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales, etc.

Este posicionamiento defensivo se expresó tanto en las negociaciones relativas al acceso a mercados, como en aquellas atinentes a las reglas y disciplinas. La excepción a este posicionamiento defensivo se manifestaba en las negociaciones agrícolas –acceso a mercados y reglas– en las que los países del MERCOSUR habían adoptado posturas ofensivas. La fuerte influencia de Brasil en la definición de las posiciones del MERCOSUR en estas negociaciones es innegable, aunque el posicionamiento del bloque fuese objeto de discusiones y negociaciones permanentes entre los representantes de los Estados miembros en las negociaciones.

En el caso de las negociaciones con otros miembros de la ALADI, la entrada en vigor del AEC en enero de 1995, implicó para los países del MERCOSUR, la necesidad de renegociar en bloque los acuerdos bilaterales existentes. Nuevos acuerdos de complementación económica con el objetivo de alcanzar el libre comercio fueron firmados por el MERCOSUR con Chile (1996) y Bolivia (1997). Chile y Bolivia se incorporaron como miembros asociados del MERCOSUR, no habiendo adoptado aún el arancel externo común del bloque.

Con países latinoamericanos se negoció bilateralmente

En cuanto a las negociaciones con los países andinos –Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– comenzaron en 1996, bajo el formato 4 + 4, pero se enfrentaron a una serie de dificultades para evolucionar, especialmente del lado de los países del MERCOSUR, que optaron por negociar individualmente con el bloque andino. Las negociaciones se reanudaron bajo el formato 4 + 4 en la década de 2000 dando lugar a la firma de dos acuerdos, uno en octubre de 2004, entre el MERCOSUR, por un lado, y tres miembros de la CAN (Colombia, Venezuela y Ecuador), por el otro, y otro, entre los cuatro países del MERCOSUR y Perú, en noviembre de 2005. En ambos casos, el objetivo central de los acuerdos era el establecimiento de una zona de libre comercio entre los países firmantes.

Las negociaciones del MERCOSUR con México también tuvieron una larga y turbulenta trayectoria en la segunda mitad de los años noventa y la primera década del siglo XXI, ilustrando, como en el caso de las negociaciones con los países andinos, las dificultades de los Estados miembros del MERCOSUR para negociar en bloque.

En este caso, la lógica bilateral y el gradualismo de objetivos prevalecieron sin ningún lugar a dudas: Argentina y Uruguay lograron avanzar en una mayor profundización de las preferencias bilaterales con México, adicionando compromisos de desgravación, negociación de reglas y disciplinas aplicables al comercio de bienes. Las negociaciones entre Brasil y México tuvieron una historia de idas y vueltas, que llevaron a un acuerdo de preferencias fijas para un número limitado de productos y acuerdo sectorial parcial de liberalización del comercio automotriz.

Una implicación importante de reafirmación, a través de estos acuerdos, del eje bilateral como el vector principal de negociación externa de los países del MERCOSUR fue la erosión creciente del arancel externo común del bloque –perforado cada vez más por la concesión diferenciada de preferencias a terceros países– y por la extensión de la política comercial común del bloque sub-regional.

Es interesante observar que todos los acuerdos firmados en el ámbito latinoamericano, hasta la revisión y profundización reciente de algunos de ellos –en el ámbito bilateral– tenían su alcance limitado al comercio de bienes, agregando en general reglas y disciplinas directamente relacionadas con ese comercio.

Solo en el ALCA y en las negociaciones con la Unión Europea, los países del MERCOSUR enfrentaban el desafío de negociar agendas multi-temáticas que iban más allá de las cuestiones relacionadas con el comercio de bienes. Sin embargo, estas negociaciones no llegaron a término. Por otra parte, como las negociaciones celebradas por el MERCOSUR en la primera década del siglo –esta vez con socios que no eran latinoamericanos–tuvieron un alcance limitado al comercio de bienes, el bloque no tiene en vigor ningún acuerdo preferencial que contemple una agenda multi-temática como la que caracteriza, con sus especificidades, tanto

los acuerdos típicos de los años noventa (NAFTA, acuerdos firmados por la Unión Europea) como los llamados acuerdos mega-regionales en la actualidad.

> El regionalismo post liberal priorizó las negociaciones Sur-Sur

Por lo tanto, adaptado a las circunstancias del MERCOSUR y de sus países miembros, el "regionalismo abierto" produjo iniciativas que profundizaron esquemas de liberalización negociados previamente en el ámbito de la ALADI, concretándolas, de forma heterogénea según los países, y con períodos de transición relativamente largos.

Adicionalmente, este contexto condujo al MERCOSUR a participar –por primera vez para todos sus Estados miembros– en negociaciones, al mismo tiempo, multi-temáticas y con la participación de países desarrollados. Esta disposición para negociar activamente una amplia gama de temas con países desarrollados, aunque con posiciones claramente defensivas, tal vez sea lo que distingue al MERCOSUR del "regionalismo abierto" de aquel denominado MERCOSUR del "regionalismo post-liberal"[40].

DEL "REGIONALISMO ABIERTO" AL "REGIONALISMO POST-LIBERAL"

El cambio en la orientación política de tres países del MERCOSUR, en los primeros años del nuevo siglo, marca el comienzo de una nueva etapa en la trayectoria de la agenda interna y externa del bloque. En estos países, las críticas sobre la agenda de liberalización de la década de 1990 llevada adelante por los gobiernos de aquel entonces, señala un cambio que tendría impactos significativos sobre las políticas exteriores de los Estados miembros –especialmente Brasil y Argentina– y, de esta manera, también sobre la agenda externa del bloque.

El "regionalismo abierto" da paso al "regionalismo post-liberal", que se caracteriza por una agenda que combina, en el plano externo, la prioridad de las negociaciones –pero sobre todo las alianzas políticas– Sur-Sur, el rechazo a los acuerdos con países desarrollados y la preocupación prioritaria, en las negociaciones comerciales en general (inclusive las multilaterales), por la preservación del espacio regulatorio para políticas de desarrollo.

No se puede decir que el MERCOSUR haya sido responsable del fin de las negociaciones del ALCA en 2005 y de la paralización de las negociaciones con la Unión Europea en 2004, pero es innegable que la posición de los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina estaba lejos de ser favorable para el avance de esas negociaciones. En este sentido, hicieron una contribución importante para que estas y otras negociaciones con países desarrollados salgan del radar del MERCOSUR y, en especial, de los gobiernos del bloque menos cómodos con este tipo de negociaciones.

Como reflejo de las nuevas preferencias políticas dominantes, principalmente en los dos países más grandes del bloque, el MERCOSUR intensifica sus esfuerzos para concluir las negociaciones iniciadas a mediados de la última década con los países de la CAN y busca establecer acuerdos comerciales Sur-Sur con países y bloques no latinoamericanos. El MERCOSUR concluyó, en 2004, dos acuerdos de preferencias fijas y limitados a un número de productos poco significativo, uno con la SACU –Unión Aduanera de África del Sur– y otro con la India.

Estos acuerdos, firmados con objetivos, principalmente políticos, de consolidación de alianzas Sur-Sur, son muy poco ambiciosos en términos estrictamente comerciales. Además de la cobertura limitada, en términos de productos (902, la suma de las preferencias otorgadas entre el MERCOSUR y la India y 1.909, entre el MERCOSUR y la SACU), los mayores márgenes de preferencia beneficiaban a productos a los que se aplican niveles arancelarios extremadamente bajos. Una vez más, los acuerdos suscritos por el MERCOSUR se limitaban al comercio de bienes y algunas disciplinas referidas a él[41]

En el ámbito regional, el avance más importante de la época "post-liberal" del MERCOSUR ha sido la incorporación de Venezuela en 2005, un tema que generó controversias y tensiones entre los países del bloque y dentro de algunos de ellos. Estas controversias explican el largo período transcurrido entre la firma del Protocolo de adhesión de Venezuela al bloque y su entrada en vigor –y la consiguiente condición de Estado parte a Venezuela– lo cual requiere la aprobación de los Poderes Legislativos de los cuatro países miembros "originales" del bloque.

En realidad, los movimientos que caracterizaban la agenda económica externa del MERCOSUR en la etapa del "regionalismo

post-liberal" tenían objetivos principalmente políticos, de modo que, a la luz de esa medida, la falta de comercio y la ambición económica de estos acuerdos pierde relevancia.

Pero no solo este factor contribuyó a la retracción de la agenda económica externa del MERCOSUR en esta etapa. Sobre todo, a partir de mediados de la primera década del siglo, las asimetrías de intereses económicos entre los países del bloque –especialmente entre las dos economías grandes y las dos pequeñas– ya se percibían claramente en las negociaciones externas de la etapa de "regionalismo abierto", sumándose la clara asimetría de desempeño y perspectivas entre Brasil y Argentina.

Mientras Argentina se encontraba aislada del contexto económico internacional, Brasil aparecía como una potencia emergente y se posicionaba en el escenario global –más que en el regional– como tal. A la retracción internacional de Argentina, correspondía una política exterior hiperactiva de Brasil que, en su dimensión económica, combinaba:

• la prioridad, casi exclusiva, concedida al multilateralismo y la OMC, en lo que se refiere a las negociaciones comerciales, especialmente las relacionadas con los países desarrollados; y

• la articulación de coaliciones político-económicas con otros países emergentes, materializadas en las iniciativas de constitución de IBSA y, especialmente, los BRICS, con miras a una acción plurilateral, y también en foros multilaterales de comercio, finanzas, medio ambiente, etc.

Aislada externamente, Argentina "invirtió" en alianzas con contenido contra-hegemónico, intensificando relaciones con Venezuela, Rusia y China, en busca de nuevas fuentes de financiamiento e inversiones.

En este escenario, la agenda externa del MERCOSUR prácticamente dejó de existir –excepto por la negociación de acuerdos de libre comercio con economías poco relevantes para sus miembros, como Egipto e Israel.

EVOLUCIÓN DE LA DINÁMICA NEGOCIADORA

La incierta reanudación de las negociaciones con la Unión Europea en 2016, y la posible apertura de negociaciones con Canadá y otros países –en caso que se concreten– pueden revitalizar la dinámica negociadora del bloque. Sin embargo, la evolución de la situación política y económica internacional (véase más adelante) no deja lugar para el optimismo en este sentido –independientemente del interés que el MERCOSUR tiene hoy en día en estas negociaciones–[42].

A 25 años, el balance de la agenda externa del MERCOSUR difícilmente podría considerarse positivo. Fuertemente condicionado, tanto en la fase de "regionalismo abierto" como en la de "regionalismo post-liberal", por los intereses y preferencias de política de Brasil –cuya política exterior se fue autonomizando cada vez más, a lo largo de este cuarto de siglo, con respecto al bloque sub-regional– la agenda externa del MERCOSUR produjo pocos resultados, tanto en el ámbito económico y comercial como en el político.

Limitándonos aquí al ámbito comercial, el MERCOSUR nunca actuó como un bloque en la esfera multilateral –la priorizada por Brasil– y logró resultados muy limitados en la esfera de los acuerdos preferenciales. Sus esfuerzos de expansión en América del Sur –con la incorporación de Venezuela, Bolivia y Ecuador– se dieron a partir de una evaluación esencialmente política y en detrimento de la coherencia y la consistencia del bloque comercial, que antes de que estos episodios ya estaban lejos de ser ejemplares.

Los acuerdos comerciales suscritos por el MERCOSUR con socios comerciales potencialmente relevantes fueron de alcance más que limitado, en términos de acceso a mercados y de agenda temática. Fuera de la región, se firmaron acuerdos más ambiciosos, aunque con socios comerciales irrelevantes.

Tal vez el movimiento de bloque más importante haya sido la renegociación de los acuerdos de la ALADI con los países andinos. A pesar de que negoció bilateralmente, el final del período de transición ha llevado a América del Sur a una situación de libre comercio casi total, al menos en términos de aranceles. Sin embargo, estos acuerdos también mantuvieron, hasta hace poco, un alcance limitado al comercio de bienes, solo recientemente comenzaron a incluir, incluso en el ámbito bilateral, nuevos aspectos como los servicios, la contratación pública y la inversión.

En resumen, como es ampliamente conocido, el principal resultado de la agenda externa del MERCOSUR, en estos, sus primeros 25 años de existencia, fue mantener el bloque y sus Estados miembros al margen de la dinámica de negociación de acuerdos comerciales ambiciosos y temáticamente abarcativos.

El agotamiento del ciclo político que llevó al poder, en Argentina y Brasil, a gobiernos partidarios del "regionalismo post-liberal" abre ahora la posibilidad de que comience una tercera fase del MERCOSUR, pero este cambio ocurre en un entorno internacional restrictivo, en términos económicos y comerciales, generando desafíos de difícil encaminamiento para el bloque y sus Estados miembros.

¿HACIA DÓNDE VA LA GOBERNANZA DEL COMERCIO?

Es posible vislumbrar un escenario en el que un nuevo ciclo político en Argentina y Brasil se combine con la demanda reprimida de Uruguay y Paraguay por una mayor apertura comercial para promover una tercera fase del MERCOSUR, en la cual los países busquen recuperar parte del espacio perdido en el período del "regionalismo post-liberal". Aunque este escenario se consolide, el bloque encontrará un entorno internacional menos propicio para las negociaciones destinadas a la liberalización comercial que la que estuvo en vigor hasta el final de la primera década de este siglo, cuando el *spaghetti bowl* de acuerdos comerciales se expandió en forma acelerada.

Aunque hay muchas tendencias de la economía mundial que pueden actuar para restringir el apetito de los principales *players* internacionales por negociaciones comerciales con los países del MERCOSUR, tres de ellos merecen especial atención: (i) la persistente desaceleración en el crecimiento del comercio internacional; (ii) el posible sesgo proteccionista de la nueva administración estadounidense y la decisión del Reino Unido de salir de la Unión Europea; y (iii) la negociación de mega-acuerdos regionales, que tienden a aumentar las exigencias, en términos de agenda temática, para que el MERCOSUR negocie su asociación a estos acuerdos.

La construcción de la agenda externa del MERCOSUR para los próximos años, compatible con un nuevo ciclo político en los países más grandes del bloque, enfrentará un contexto en el que la dinámica y la gobernanza del comercio internacional cambiaran mucho con relación al escenario que dio forma al proyecto original. El entorno externo se ha vuelto más complejo y hostil.

LA DESACELERACIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL

Después de dos décadas de fuerte crecimiento, impulsado por la liberalización comercial de la década de 1990, la emergencia de los países asiáticos y la aceleración de la globalización con la fragmentación de la producción y el desarrollo de cadenas globales de valor, el comercio internacional sufrió el impacto de la crisis de 2008-2009 y ha estado creciendo lentamente en los últimos años.

Esta evolución ha estimulado el debate sobre la naturaleza de la disminución del crecimiento del comercio internacional. Las instituciones multilaterales, como la OMC y el FMI, sostienen la posición de que la ralentización del comercio es un fenómeno coyuntural. Sin embargo, un número creciente de analistas defiende la idea de que se produjo un punto de inflexión en la tendencia de crecimiento acelerado del comercio y de que hay un componente estructural en este proceso, lo cual determinará una expansión más lenta del comercio internacional en los próximos años.

En un artículo publicado por el FMI, Constantinescu et al. (2014) sugieren que hay un componente de largo plazo en el reciente enfriamiento del comercio internacional. Según los autores, el proceso de fragmentación de la producción en cadenas globales de valor, que impulsó el fuerte crecimiento del comercio en la década de 1990, habría madurado al inicio de los años 2000 en los dos motores principales de este proceso: China y Estados Unidos. Los dos países mostraron una fuerte disminución en la sensibilidad del comercio a los ingresos en la última década. Esto no quiere decir que haya habido una reversión en el proceso de *offshoring*, pero sí que el ritmo crecimiento de la fragmentación de producción se redujo en ambos países.

Ferrantino y Taglioni (2014) llamaron la atención sobre el hecho de que el comercio de productos más complejos, cuya producción está organizada en cadenas globales de valor, fue más afectado por la recesión económica de los últimos años que el de los productos más simples. Aunque las evidencias todavía sean insuficientes para proporcionar recomendaciones de estrategias de inserción internacional, los autores sugieren que la especialización en productos más complejos, típicos del proceso formación de largas cadenas de valor, implica mayores riesgos.

Gros (2016) llama la atención sobre el papel de la caída de los precios internacionales de las *commodities* sobre los flujos de comercio internacional. Si bien es evidente que la caída de los

precios de las *commodities* tiene relación directa con la reducción en el valor del comercio mundial, ésta también afecta fuertemente los volúmenes de comercio. Por un lado, los países productores de petróleo sufren con la pérdida de ingreso disponible y reducen su capacidad de importar productos manufacturados, por otro lado, los países importadores de *commodities*, principalmente los desarrollados, necesitan un menor volumen de exportaciones para pagar las importaciones de *commodities* para consumo interno con los precios más bajos. El resultado es el menor crecimiento del comercio mundial.

RECRUDECIMIENTO DEL PROTECCIONISMO

La mayor parte de las economías están más abiertas hoy que en la década de 1990. El esfuerzo de liberalización de muchos de los gobiernos y de las grandes empresas en los últimos veinte años se corresponde, en gran medida, con el período de boom de las *commodities* y con la diseminación del proceso de fragmentación de la producción. En el período reciente, el mundo asiste a un resurgimiento de la retórica proteccionista y nacionalista.

Discursos con sesgo proteccionista se pueden ver en los países y regiones relevantes para el comercio mundial. Estuvieron presentes en las campañas electorales de los principales candidatos presidenciales en los Estados Unidos, en manifestaciones de los líderes de la zona del euro y en las dificultades para nuevos avances en las negociaciones de la OMC después de la ardua aprobación del Acuerdo de Facilitación del Comercio.

El recrudecimiento del proteccionismo no se da solo en el comercio de mercancías. Otra vertiente es el nacionalismo y el sentimiento anti-inmigración, que tiene impacto en el movimiento de personas y en los compromisos de liberalización en los servicios y en los flujos de capital. El voto por la salida del Reino Unido de la Unión Europea es un ejemplo más que elocuente de esta tendencia. Los dos eventos no van necesariamente juntos –en el caso del Reino Unido, la preferencia por el Brexit tiene sus raíces en el sentimiento anti-inmigración y en la autodeterminación, pero no en preocupaciones como las barreras al comercio de bienes–.

A pesar del contexto internacional desfavorable y de la retórica proteccionista en muchos países que son actores importantes de la gobernanza del comercio internacional, hasta recientemente no se observaba un crecimiento significativo de medidas proteccionistas en el mundo. Sin embargo, de acuerdo con el informe de la OMC elaborado para el G-20 (*Report on G-20 Trade Measures*), publicado en junio de 2016, desde los últimos meses de 2015 hubo un aumento significativo en la adopción de nuevas medidas de restricción del comercio en los países del grupo.

América del Sur alcanzó una situación de liberalización arancelaria casi total

En el período que se extiende de octubre 2015 a mayo de 2016, las economías del G-20 adoptaron 145 nuevas medidas restrictivas al comercio, lo que representa un promedio mensual de 21 medidas –el promedio mensual más alto desde que la OMC comenzó a hacer un seguimiento en 2009–. Como resultado, el stock de medidas introducidas por los países del G-20 creció 10% en comparación con el observado en octubre de 2015.

El recrudecimiento reciente del proteccionismo reportado por la OMC adopta varias formas: 61% de las medidas adoptadas en el período estaban relacionados con la defensa comercial; 26% tomó la forma de un aumento de los aranceles de importación, 6% afectó a las exportaciones y 7% estaban relacionadas con requisitos de contenido local.

El sector más afectado por el crecimiento del proteccionismo es el siderúrgico, que viene enfrentando una crisis de exceso de capacidad con una sobreinversión de China en los últimos años y la retracción de las inversiones en capital fijo en el mundo. El proteccionismo alcanza también a otros sectores como máquinas y equipos, productos químicos, material eléctrico, muebles y productos de madera, vehículos, juguetes, productos de caucho y plástico y productos agrícolas.

El informe de la OMC afirma además que las medidas generales de apoyo –subsidios, preferencias para empresas nacionales en compras públicas, estímulos dirigidos a la exportación– volverán a tener una tendencia al alza. Las cifras reportadas por la OMC son similares a las observadas en el período posterior a la crisis de 2008, cuando se utilizaron intensamente programas de rescate, particularmente en los países desarrollados.

La situación descripta por la OMC sugiere que no es solo una narración que el proteccionismo está de vuelta. Si bien, aún no se puede decir que el aumento en la adopción de medidas restrictivas al comercio observada en la primera mitad de 2016 representa una tendencia duradera, parece indicar que hay una mayor predisposición de los gobiernos para usar barreras no arancelarias y otros mecanismos de política comercial e industrial para promover la producción nacional.

ACUERDOS MEGA-REGIONALES: ¿CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO MODELO?

Aunque en la OMC persisten los impasses que socaban la credibilidad del multilateralismo comercial, la conclusión del acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP, por su sigla en inglés), en octubre de 2015, sugiere que el movimiento de integración comercial a través de negociaciones preferenciales sigue vigente y dando forma a las relaciones económicas entre los principales mercados mundiales.

Además, Estados Unidos y la Unión Europea siguen negociando una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP, por su sigla en inglés), que en caso de que se alcance un acuerdo, éste sería innovador considerando que pone mayor énfasis en temas regulatorios que afectan al comercio y la inversión.

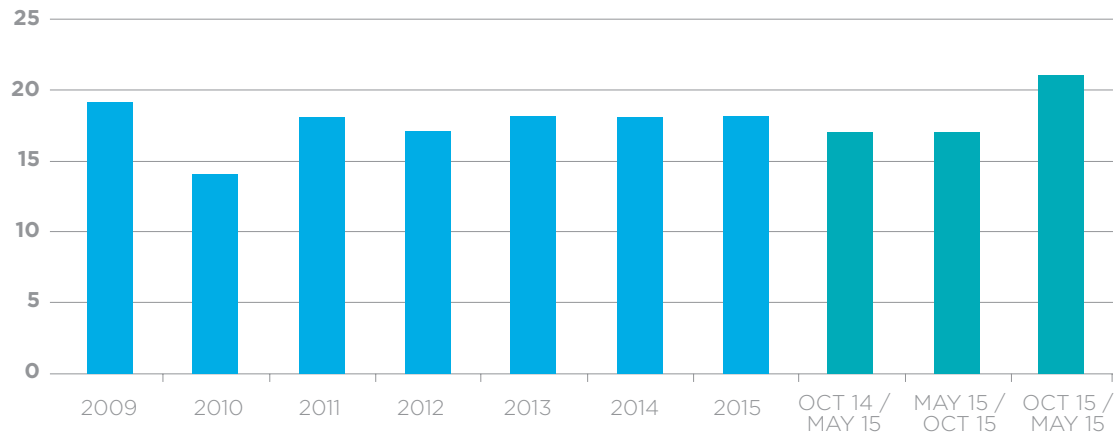
En el ámbito latinoamericano, la maraña de acuerdos bilaterales y subregionales obtuvo su propio "mini-mega" acuerdo regional –la Alianza del Pacífico (AP) –, bloque constituido por Chile, Colombia, México y Perú, que entró en vigor en julio de 2015. Sobre la base de la convergencia de los acuerdos bilaterales ya existentes entre sus miembros, la AP se presenta como una plataforma de coordinación política, integración económica y comercial, y se proyecta al mundo, con énfasis en la región de Asia-Pacífico. Aunque el acuerdo aún está limitado a cuatro países y no representa un esfuerzo significativo de liberalización comercial por parte de sus países miembros, indica que hay una preocupación de esos países por los cambios en la gobernanza del comercio mundial.

La firma del TPP por parte de los representantes de los doce países signatarios se llevó a cabo en febrero de 2016 y, a partir de esa fecha, los países tendrán dos años para ratificar el acuerdo, que entraría en vigor 60 días después de la expiración de este período –dependiendo de los procesos de ratificación.

Las negociaciones se extendieron por cinco años y medio, y fueron marcadas por controversias acerca de las posibles implicaciones del acuerdo para los miembros y los no miembros. Finalmente, se trata de un acuerdo negociado por países que representan casi el 40% del PIB mundial y cerca de un cuarto de las exportaciones e importaciones mundiales de bienes y servicios, además de ser responsables de la emisión del 43% de los flujos internacionales de inversión directa y receptores del 28%.

Analizar el contenido del TPP y evaluar sus implicaciones son tareas que se resisten a simplificaciones. El acuerdo consta de 30 capítulos, diversos cronogramas y anexos, además de más de 50 *side letters* bilaterales, relativas a en-

GRÁFICO 1
MEDIDAS DE RESTRICCIÓN AL COMERCIO DE LOS PAÍSES DEL G-20. PROMEDIO MENSUAL



Nota: Las cifras están redondeadas.
Fuente: Secretaría de la OMC

tendimientos acerca de disposiciones y capítulos específicos del acuerdo[43] . Descifrar e interpretar estos instrumentos tomará tiempo. Se deben evitar conclusiones precipitadas sobre las implicancias del acuerdo, entre otras cosas porque su entrada en vigor dependerá de su ratificación en un proceso de negociación que se anuncia al menos complejo en algunos países (EE.UU., Canadá y Japón, principalmente). De hecho, con la firma del acuerdo, se inaugura un período de intenso debate político en los países signatarios sobre los costos y beneficios del TPP.

Suponiendo que el TPP entre en vigor, en un plazo de poco más de dos años, algunos impactos –asociados con ganancias de previsibilidad y reducción de costos comerciales– se podrán percibir en el corto plazo, pero otros tardarán en concretarse. Cabe recordar que varios países signatarios del acuerdo ya aplican aranceles industriales muy bajos y que la red de acuerdos preferenciales vigentes entre ellos es particularmente densa. Los efectos de las preferencias del TPP en este sentido podrán ser atenuados por esos factores.

Por otro lado, los sectores más protegidos –como el agropecuario, automotor y textil y confección–mantienen ese estatus en el TPP. En términos más generales, no faltan, en diferentes capítulos, las reservas nacionales a los compromisos de acceso a mercado y de adhesión a las normas y disciplinas del Acuerdo. Estas reservas pueden relativizar la hipótesis de que el TPP tiene un impacto equivalente a una gran explosión comercial y económica en los países miembros.

En cualquier caso, se trata de un acuerdo con potencial para generar impactos considerables en la gobernanza del comercio y las inversiones internacionales. Aunque no forman parte del acuerdo, los países del MERCOSUR se verán afectados de alguna manera. Por eso es fundamental que realicen un esfuerzo continuo y sistemático para tratar de comprender y anticipar esos impactos.

PERSPECTIVAS DE LA GOBERNANZA DEL COMERCIO MUNDIAL

Aunque todavía es pronto para afirmar que la gobernanza del comercio internacional será rediseñada por los acuerdos mega-regionales, estos sin duda constituyen un desafío para el mantenimiento y el fortalecimiento del multilateralismo comercial. La continuidad de la Ronda Doha de la OMC –en su 15º año– se cuestiona cada vez más y algunos importantes actores del comercio mundial defienden el cierre y abandono de la "estructura de negociación" que, entre otras cosas, prevé el *single undertaking*.

En este contexto, en 2015 el *game changer* que emergió fue, la reaparición exitosa de la vía plurilateral tanto al interior de la OMC (ITA 2) [44] como por fuera de este organismo (TPP). Para los países del MERCOSUR, que se mantuvieron prácticamente ausentes del mundo de los acuerdos preferenciales, al menos de los relevantes, y concentraron su atención en el ámbito multilateral o en acuerdos de reducida envergadura, el contexto internacional actual representa un enorme desafío. La intención de cambiar la dirección estratégica y buscar una mayor integración económica internacional se lleva a cabo en un período poco favorable para iniciativas de gran alcance.

El Brexit genera interrogantes sobre las negociaciones con la UE

Si el contexto de la gobernanza del comercio mundial venía atravesando un proceso de cambios, cuyo resultado final era bastante incierto, pero cuya dirección ciertamente no favorecía al comercio y las negociaciones, la opción por el Brexit, resultante del referendo en el Reino Unido, incrementó esa incertidumbre. A corto plazo, la decisión tiene un impacto sistémico en la economía global, aumentando las dudas sobre la capacidad de recuperación de la actividad económica en Europa y sobre el futuro del ya sacudido sistema bancario europeo. En cuanto al comercio, el Brexit genera un amplio conjunto de interrogantes que, si bien no tienen efecto práctico inmediato, no solo afectan las relaciones comerciales bilaterales de todos los países con el Reino Unido, sino también las perspectivas de la política comercial de la Unión Europea.

Con relación a las negociaciones en curso, la salida del Reino Unido del bloque europeo tiene dos impactos importantes y negativos. En primer lugar, la decisión trae consigo una pesada agenda negociadora para la Unión Europea, desviando recursos y atención de otros frentes de negociación del bloque comunitario. El MERCOSUR, que no estaba entre las priori-

dades europeas, pierde con ello atractivo.

En segundo lugar, el Reino Unido es uno de los principales promotores del acuerdo preferencial entre los dos bloques. Tiene importantes intereses económicos en el MERCOSUR y es crítico de la política agrícola y el proteccionismo europeo. Con el Brexit, las negociaciones agrícolas pueden llegar a ser aún más difíciles en el acuerdo MERCOSUR-UE y la coalición de países que se oponen a las negociaciones tendrían mayor peso.

Profundizar la integración del espacio regional

Más allá de las negociaciones con el MERCOSUR, la salida del Reino Unido puede tener un efecto paralizante en la agenda negociadora europea, afectando incluso a las ya difíciles negociaciones para la conformación del TTIP[45]. El Reino Unido es uno de los principales impulsores de la Asociación Transatlántica del lado europeo. La iniciativa tiende a perder ímpetu en los próximos dos años, amenazando, por lo tanto, la idea misma de la reorganización de la gobernanza del comercio mundial en torno de mega-acuerdos regionales de comercio.

DILEMAS DE POLÍTICA Y OPCIONES ANTE EL NUEVO ESCENARIO

Después de permanecer al margen de la tendencia mundial de proliferación de acuerdos preferenciales de comercio, la aparición de un nuevo consenso en los países del MERCOSUR a favor de una mayor inserción en la economía mundial, aún enfrenta desafíos de orden interno y externo.

DESAFÍOS EN EL ÁMBITO INTERNO

Internamente, la percepción de los costos del aislacionismo parece ganar terreno entre los formadores de opinión en los dos mayores miembros del bloque. En Argentina y Brasil, crece el número de adeptos de una mayor participación en las negociaciones comerciales preferenciales con socios relevantes. Este cambio de orientación se puede sumar a las preocupaciones de Paraguay y Uruguay, que han defendido durante mucho tiempo una mayor proactividad en la agenda externa del bloque y una mayor autonomía para negociar individualmente acuerdos comerciales (con la revocación o *waiver* de la Decisión 32/00 del Consejo del Mercado Común).

A pesar de la creciente convergencia de visiones hacia la conveniencia de definir una nueva orientación para la agenda externa del MERCOSUR, dos características estructurales del bloque dificultan el éxito de esta reorientación:

1. La estructura productiva y de ventajas comparativas de los países del MERCOSUR: la especialización productiva en productos agroindustriales hace que los intereses ofensivos del bloque en las negociaciones comerciales casi siempre se concentren en la apertura de los mercados para sus exportaciones de estos productos. Invariablemente, estos intereses exportadores chocan con el núcleo duro de proteccionismo de los socios comerciales. Esto es cierto, no solo en las negociaciones con los países desarrollados (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, por ejemplo), sino también con los países en desarrollo (India, México, entre otros).

Se establece, en general, en estas negociaciones un *trade-off* negociador que incluye el acceso a un mercado grande y protegido para los productos industriales y servicios del lado del MERCOSUR y, por otro, un conjunto limitado de productos agrícolas con elevada protección. La experiencia del bloque en negociaciones más ambiciosas indica que ese *trade-off* tiene efecto paralizante, dificultando la concreción de acuerdos de alcance relevante. Este es un factor que debe ser considerado en la revisión de las estrategias para la agenda externa del bloque.

2. Los países del MERCOSUR tienen uno de los más altos niveles de protección para productos industriales entre los países de ingresos medios: las demás economías relevantes ya eran relativamente abiertas o realizaron movimientos de apertura comercial unilateral y en la actualidad tienen barreras al comercio, en promedio, mucho más bajas que las aplicadas por el bloque. Esto significa que los acuerdos de libre comercio requieren, en casi todos los casos, movimientos de apertura comercial más significativos por parte del MERCOSUR que de sus socios comerciales.

Una nueva orientación para la agenda externa del MERCOSUR, que busque la inserción del bloque en la red de acuerdos preferenciales de comercio más modernos, exigirá de sus miembros una disposición para emprender

movimientos significativos de apertura comercial. Esos movimientos, inevitablemente, serán mayores que lo que deberían ser realizados por sus eventuales socios de negociación. Por lo tanto, es preciso que los socios locales reconozcan los beneficios intrínsecos resultantes de la apertura comercial, que se sumarán a las mejoras de acceso a mercados externos promovidos por acuerdos de libre comercio.

La combinación de una especialización productiva concentrada en productos en los que se encuentra el núcleo duro del proteccionismo en la mayoría de las economías de tamaño relevante con alta protección para productos industriales y una preferencia revelada por mantener espacios para la adopción de políticas industriales autónomas por parte de los dos socios más grandes, torna compleja la agenda de negociaciones externas del MERCOSUR. La modesta participación del bloque en los acuerdos preferenciales de comercio, no es solo resultado de la orientación política de los países miembros, sino que refleja características estructurales que no facilitan su agenda negociadora.

LOS DESAFÍOS EN EL ÁMBITO EXTERNO

La mayor desaceleración del comercio internacional, el retorno de la narrativa proteccionista y nacionalista, y la reorganización del régimen de comercio internacional en modelos más fragmentados –combinando acuerdos preferenciales (mega-regionales, regionales o bilaterales) con acuerdos plurilaterales– dan forma al contexto externo en que los países del MERCOSUR deben navegar, si deciden dar un carácter más proactivo a su agenda externa.

Este contexto no representa, necesariamente, una barrera infranqueable para los objetivos de participación más activa en acuerdos preferenciales de comercio. Si los países del bloque coinciden en actualizar sus políticas comercial e industrial, y se integran a los modelos más modernos de acuerdos comerciales, hay varias posibilidades para ser exploradas.

Dentro de la OMC, existen acuerdos plurilaterales ya negociados –Compras Públicas y el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, por ejemplo– o en negociación –Comercio de Servicios– a los cuales los países del bloque podrían adherirse.

En el contexto de los acuerdos preferenciales de comercio, el bloque está comprometido en una negociación ambiciosa, pero compleja, con la Unión Europea. Con el Brexit, la conclusión de esas negociaciones se torna aún más difícil, pero no imposible. Por otra parte, en la actual agenda externa del MERCOSUR hay una amplia gama de iniciativas que pueden conducir a acuerdos con potencial de generación de comercio, como la revisión de los acuerdos con India y Sudáfrica, o la negociación de un acuerdo de libre comercio con Canadá.

Por último, está el desafío de buscar una mayor y más profunda integración en el espacio regional. Los países del MERCOSUR ya cuentan con una red de acuerdos preferenciales vigentes en el marco de la ALADI, que incluyen acuerdos de libre comercio con los países de América del Sur y acuerdos de preferencias parciales con México, Cuba y Panamá. Estos últimos, acuerdos de alcance parcial.

El establecimiento de una gran área de libre comercio en América Latina con la convergencia de las preferencias existentes, la cobertura de espacios pendientes, la creación de un régimen de origen único y la negociación de reglas convergentes de comercio, serían pasos importantes para los países del MERCOSUR en dirección de los acuerdos mega-regionales.

A pesar de que el contexto internacional se ha vuelto más complejo para la negociación de acuerdos de liberalización comercial, los movimientos de integración sub-regional en América Latina, incluyendo la Alianza del Pacífico, están preparando el camino para una iniciativa de integración más amplia en la región.

HACIA UNA AGENDA MÁS PROACTIVA

MERCOSUR llega a los 25 años con un acervo de acuerdos externos que no cumplen con el modelo de "regionalismo abierto" que inspiró su creación. Muchos son los factores que contribuyeron a este resultado: (i) una fuerte preferencia por la preservación de espacios de política capaces de promover la industrialización en los dos socios más grandes; (ii) la concentración de las ventajas comparativas del bloque en productos agroindustriales donde se encuentra el núcleo duro del proteccionismo en la mayoría de los países con mercados relevantes; (iii) el predominio del modelo de "regionalismo post-liberal" durante la mitad de sus 25 años de existencia, entre otros.

En ese período en que el MERCOSUR ha mantenido su estructura de protección contra importaciones prácticamente inalterada –incluso consolidada en Brasil y Argentina, a través de instrumentos de política industrial con fuerte sesgo proteccionista– el mundo se ha movi-

do hacia la construcción de una vasta red de acuerdos preferenciales de comercio con una amplia agenda temática. Además, muchos países en desarrollo implementaron programas de apertura unilateral, aumentando su integración en el comercio internacional y buscando insertarse en las cadenas globales de valor.

Es posible que el bloque esté al inicio de una nueva etapa con el ciclo político que parece instalarse en Argentina y Brasil. Hay indicios de que, en este nuevo ciclo, debería ganar prioridad una agenda externa más proactiva. Sin embargo, esta nueva orientación se encuentra con un escenario internacional menos amigable para las negociaciones de liberalización comercial. La desaceleración en el crecimiento de los flujos de comercio, el recrudecimiento de la retórica proteccionista y nacionalista en los países desarrollados, la reorganización de la gobernanza del comercio en la dirección de mega-acuerdos regionales y el debilitamiento del multilateralismo son elementos de este escenario.

El ambiente externo ciertamente impone grandes desafíos para el desarrollo de estrategias exitosas para la agenda externa del MERCOSUR en los próximos años. Sin embargo, el más importante parece ser el de superar los dilemas de política industrial y comercial que caracterizan el debate interno en las dos mayores economías del bloque. Independientemente del escenario externo, una agenda de negociaciones que conduzca a una mayor inserción de los países del bloque en el comercio internacional requiere movimientos de liberalización comercial y reducción del espacio para las políticas industriales autónomas. Este es un debate que no parece superado en el MERCOSUR.

NOTAS

[38]Bouzas, Motta Veiga Y Rios (2008).

[39]Es importante recordar que la liberalización unilateral del comercio adoptada por Brasil en los inicios de los años noventa no representó una ruptura radical con la economía política de la política comercial en el país –dominada por los intereses que compiten con exportaciones– ni mucho menos con el paradigma de la política económica externa dominante desde hace cerca de tres décadas (Motta Veiga y Rios, 2015).

[40]Ver Mota Veiga y Rios (2007) para una descripción de las motivaciones, la lógica y el orden del día del "regionalismo post-liberal" en América del Sur.

[41]Posteriormente, el MERCOSUR negoció acuerdos de libre comercio con Egipto, Israel y Palestina, y entabló negociaciones, finalmente no concluidas, con Marruecos y el Consejo de Cooperación del Golfo.

[42]Los recientes movimientos en Brasil, con el fin de tratar de profundizar y ampliar el alcance de sus acuerdos con México, Perú y Colombia, muestran que el vector bilateral sigue teniendo su funcionalidad para los países miembros del bloque, inclusive para su socio menos inclinado a las negociaciones preferenciales.

[43]Para una breve descripción del Acuerdo, véase el CNI (2016).

[44]*Information Technology Agreement*.

[45]Transatlantic Trade and Investment Partnership.

BIBLIOGRAFÍA

Bouzas, R., P. Motta Veiga, e S. P. Rios (2008) Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur, in Lagos, R. (ed.), América Latina: ¿Integración o Fragmentación? Buenos Aires: Edhasa.

Confederação Nacional da Indústria (2016) Integração Internacional. Informativo CNI. Ano 8. Número 1. 1º trimestre 2016. www.cni.org.br

Constantinescu, C.; A. Mattoo e M. Ruta (2014)"Slow Trade". Finance & Development. FMI. Dez 2014.

Ferrantino, M. e D. Taglioni (2014) Global value chains in the current trade slowdown (2014). VOX. CEPR's Policy Portal. 6 de abril de 2014. http://www.voxeu.org/article/global-value-chains-current-trade-slowdown

Gros, D. (2016) The End of Globalization? Project Syndicate. 8 de março de 2016. https://www.project-syndicate.org/commentary/stagnating-global-trade-low-commodity-prices-by-daniel-gros-2016-03?barrier=true

Motta Veiga, P. e S. P. Rios (2007) O regionalismo pós-liberal no América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Série Comércio Internacional N° 82, CEPAL, jul. 2007.

Motta Veiga, P. e S. P. Rios (2015) A economia política das políticas comerciais no Brasil: será que algum dia ela vai mudar? Revista Brasileira de Comércio Exterior, Ano XXIX, nº 125, Dezembro, 2015.

Motta Veiga, P. e S. P. Rios (2016) A Parceria Transpacífica (TPP): uma nova referência para os acordos de comércio? Breves Cindes Nº 95. Maio, 2016.

WTO (2016) Report on G20 Trade Measures

¿CÓMO FORTALECER EL COMERCIO INTRARREGIONAL?

ÁLVARO ONS

El comercio exterior de bienes ha sido el ámbito principal del proceso de integración del MERCOSUR tanto por su relevancia en las estrategias de desarrollo económico de los países miembros como por su incidencia en la evolución de los ámbitos no comerciales de la integración. Esta relevancia particular, y la realidad del acuerdo comercial, caracterizada por el estancamiento, el descreimiento y la ausencia de un plan realista para revertir este estado de situación, hacen necesaria y urgente una reformulación integral. Sin embargo, es posible imaginar una agenda mínima de acciones de corto plazo, que se entienden factibles y con el potencial para proporcionar credibilidad y certidumbre al funcionamiento del comercio intrarregional.

EVOLUCIÓN DE LA AGENDA INTERNA

Los antecedentes directos del MERCOSUR se encuentran en el proceso bilateral iniciado por Argentina y Brasil a mediados de la década del ochenta del siglo pasado, cuyos contenidos efectivos abordaron, fundamentalmente, el comercio de bienes. El Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) acordado en 1986 se propuso la expansión equilibrada del comercio y las inversiones recíprocos, a través de acuerdos sectoriales que incluían preferencias arancelarias, en un contexto de complementariedad, gradualidad, flexibilidad y selectividad. Hacia mediados de 1990, el Acta de Buenos Aires sustituyó este enfoque por una metodología de reducciones arancelarias generales, lineales y automáticas, en el marco del objetivo de constituir un mercado común en un plazo de 5 años[46]. En marzo de 1991, con la incorporación de Paraguay y Uruguay, el Tratado de Asunción creó el MERCOSUR bajo principios y mecanismos análogos a los del Acta de Buenos Aires. De todos los componentes necesarios para la conformación de un mercado común al 1° de enero de 1995, se comprometieron únicamente las acciones para la eliminación de los aranceles en el comercio intra-bloque: el Programa de Liberalización Comercial (PLC) y el Régimen General de Origen. A partir de entonces, la agenda principal fue la de la construcción de la unión aduanera y no se estableció ningún cronograma para la implementación de un mercado común[47].

La notable expansión del comercio intrarregional hasta 1998 encubrió el hecho de que no se estaba avanzando en el denominado "perfeccionamiento de la unión aduanera", que involucra cuestiones esenciales a la construcción de un mercado ampliado, tales como, la eliminación de las restricciones no arancelarias (RNA), la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC), la coordinación macroeconómica o el establecimiento de disciplinas comunes en materia de incentivos que distorsionan la asignación de recursos. La aprobación de varias normas clave, que en el transcurso de los años no entraron en vigencia, contribuyó también a la impresión de que el acuerdo de integración progresaba según lo previsto[48]. Las dificultades latentes se hicieron evidentes y se agravaron a partir de la devaluación del Real en enero de 1999 y por la inestabilidad macroeconómica posterior. Los Estados Parte han recurrido con frecuencia creciente a acciones unilaterales contrarias al funcionamiento de la zona de libre comercio en un contexto de total inefectividad de los mecanismos de solución de controversias. El deterioro del acuerdo comercial no se ha podido revertir y, por el contrario, se ha consolidado una situación caracterizada por el descreimiento, la debilidad institucional y la ausencia de una agenda de negociación realista con el potencial de superar el estancamiento y la reversión. Precisamente, resulta pertinente evaluar y proponer posibles contenidos para una agenda de corto plazo con el objetivo de dinamizar el acuerdo comercial subregional, en un marco de realismo y sostenibilidad.

El trabajo se organiza en esta introducción y tres secciones más. La segunda sección presenta las motivaciones y expectativas de los Estados Parte fundadores y describe la evolución del comercio intrarregional de bienes en los últimos 25 años, así como la situación actual del proceso de integración en este ámbito. La tercera sección propone una agenda de acciones de corto plazo para el fortalecimiento del comercio intrarregional. Por último, la cuarta sección contiene las conclusiones.

MOTIVACIONES, EXPECTATIVAS Y REALIDADES

LAS MOTIVACIONES DE LOS ESTADOS PARTE

¿Por qué la integración de la región? ¿Por qué la integración bajo un enfoque de regionalismo abierto? ¿Por qué el regionalismo abierto a través de una unión aduanera?

Existe cierto consenso en cuanto a las principales motivaciones que llevaron a los Estados Parte fundadores a integrar el MERCOSUR, tanto razones políticas como económico-comerciales, con un predominio inicial de las primeras.

> La integración ha sido un instrumento para consolidar la democracia

Durante la década de 1980, la integración regional fue reconocida como un instrumento potencialmente efectivo para consolidar las democracias recientemente restablecidas. Este es un factor común a los cuatro países y fue determinante en el caso del Paraguay, que estaba recién iniciando su transición de-

mocrática y se encontraba internacionalmente aislado. Los nuevos gobiernos democráticos dejaron de lado la confrontación tradicional, especialmente, entre los de Argentina y Brasil, y se abocaron a cooperar e integrarse en procura de un espacio de paz y democracia en la región.

Expandir el comercio fue una de las motivaciones económicas

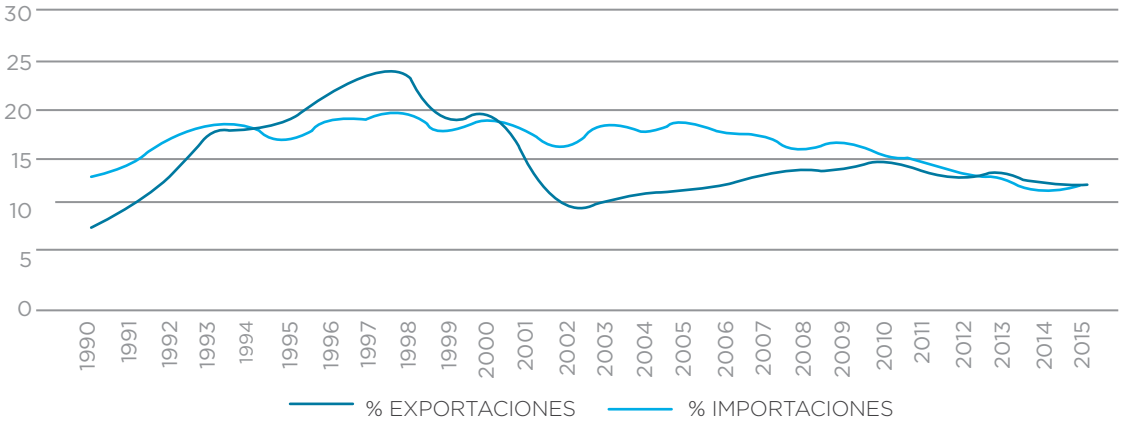
En el plano económico los países también compartían el estancamiento, la inestabilidad y la aceleración inflacionaria resultantes de la crisis de la deuda, y percibían el papel dinamizador de la expansión del comercio intrarregional y las inversiones orientadas a abastecer un mercado de mayores dimensiones, como un medio que permitiría el pleno aprovechamiento de las economías de escala. Si bien no se percibía aún una tendencia global inexorable hacia el regionalismo, la posibilidad de su avance y la incertidumbre en relación con la Ronda Uruguay también contribuyeron a la promoción de la integración en la región. En este marco general de coincidencias, los futuros Estados Parte perseguían énfasis y objetivos propios. Brasil priorizaba establecer un liderazgo regional que potenciara su papel en foros y negociaciones internacionales, mientras que Argentina procuraba mejorar la posición para contrapesar el poder de Brasil en la región. La situación de partida de Paraguay y Uruguay mostraba la dependencia comercial de ambos respecto de Argentina y Brasil, lo que los incentivó a incorporarse al proceso de integración argentino-brasileño, que tenía el potencial de impactar en la inserción internacional de estas pequeñas economías y les hacía prever que los costos de quedar fuera podían ser elevados[49].

El Tratado de Asunción consagra una integración comercial dentro del concepto del regionalismo abierto promovido por la CEPAL y otros organismos internacionales, que difiere del enfoque más "desarrollista" adoptado inicialmente por Argentina y Brasil para sus acuerdos sectoriales. Este cambio de metodología ha sido atribuido a los cambios de gobierno en estos países[50] y a la necesidad de dar respuesta a desarrollos internacionales, tales como, la Iniciativa para las Américas, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y eventuales acuerdos de libre comercio de EE.UU. con países de la región.

El instrumento específico elegido para llevar adelante la integración comercial fue el de la unión aduanera, un formato muy poco utilizado en la comparación internacional, que requiere la implementación de políticas e instrumentos comunes, e implica la pérdida de la autonomía en política comercial. Por otro lado, este formato profundiza la libre circulación de bienes en el comercio intrarregional, en tanto no requiere de un régimen de origen interno y reduce los costos de transacción. Asimismo, la unión aduanera debería ampliar el poder de negociación de la región con terceros mercados, en particular, para un grupo

GRÁFICO 1

PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR EN EL COMERCIO EXTERIOR DEL CONJUNTO DE SUS MIEMBROS



Fuente: COMTRADE

de países cuya oferta de exportaciones globalmente competitiva tiene una elevada correspondencia con el corazón proteccionista de sus principales mercados de destino, actuales y potenciales. Estos dos beneficios de una unión aduanera –la mayor integración del mercado regional y el poder de negociación con terceros– pueden ser de mayor intensidad para los países miembros de pequeño tamaño económico. En el marco de un mercado ampliado, los países con menor integración vertical relativa y mayor potencial de economías de escala sin explotar, son los que tienen más posibilidades de desarrollar exportaciones industriales, en particular, a partir de la especialización en cadenas más cortas de producción[51]. Pero al mismo tiempo, la libre circulación de bienes en presencia de economías de escala puede favorecer la localización de la producción en los países más grandes, a partir de la interacción con los costos de transporte y las asimetrías estructurales y de política, típicamente, en materia de infraestructuras o de capacidades para otorgar incentivos a las inversiones. En los hechos, el principal promotor de la adopción de la unión aduanera fue Brasil, siendo este el formato que mejor se adaptaba a sus objetivos estratégicos en las negociaciones internacionales. Adicionalmente, le permitía comprometer internacionalmente su política arancelaria, y así consolidar su reciente liberalización comercial unilateral, y proteger el margen de preferencia regional para sus exportaciones[52].

Esta configuración inicial de motivaciones de los Estados Parte mostraba una comunidad de intereses en relación con sus situaciones políticas internas y los lineamientos generales de la inserción comercial internacional, orientados hacia una mayor apertura, mejora de la competitividad y ampliación de los mercados. En el ámbito comercial, a un nivel más específico y como resultado de las diferencias de tamaño y estructura productiva, se observaban prioridades e intereses diferentes, aunque no necesariamente contradictorios. La coherencia era factible en una transacción en la que Brasil proporcionaría acceso a su mercado, aceptaría menores asimetrías en las políticas públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones, y brindaría mayor poder de negociación con terceros. Por su parte, los demás Estados Parte aceptarían los costos de una estructura de protección similar a la de Brasil y la limitación de la autonomía en las negociaciones comerciales con terceros. Así, en el punto de partida, todos los países podían percibir un equilibrio mutuamente beneficioso.

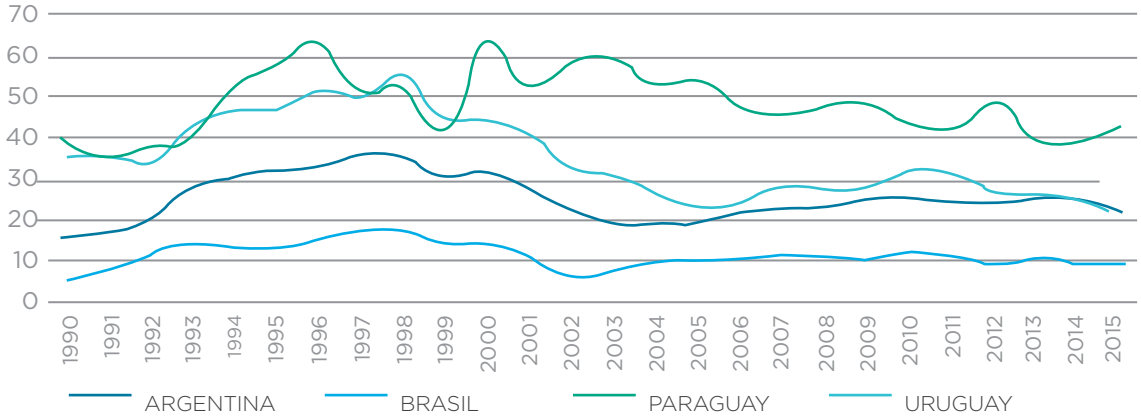
Brasil fue el principal promotor de la unión aduanera

LA REGIONALIZACIÓN DEL COMERCIO

Desde fines de la década de 1980 y durante la de 1990, el comercio exterior de los países del MERCOSUR registró un fuerte incremento, con mayor intensidad en las importaciones que

GRÁFICO 2

PARTICIPACIÓN DEL MERCOSUR EN LAS EXPORTACIONES DE CADA UNO DE SUS MIEMBROS



Fuente: COMTRADE

en las exportaciones[53]. Este aumento del comercio estuvo acompañado de un cambio en su patrón geográfico, con un gran incremento en la participación del MERCOSUR, mucho más intenso del lado de las exportaciones. El peso del MERCOSUR en las exportaciones del conjunto de sus miembros pasó de 9% en 1990 a 25% en 1998, mientras que en las importaciones pasó de 14% a 21%. Luego de estos picos, los dos niveles registraron una fuerte caída y en el último trienio se ubicaron ambos en el entorno del 14% (Gráfico 1).

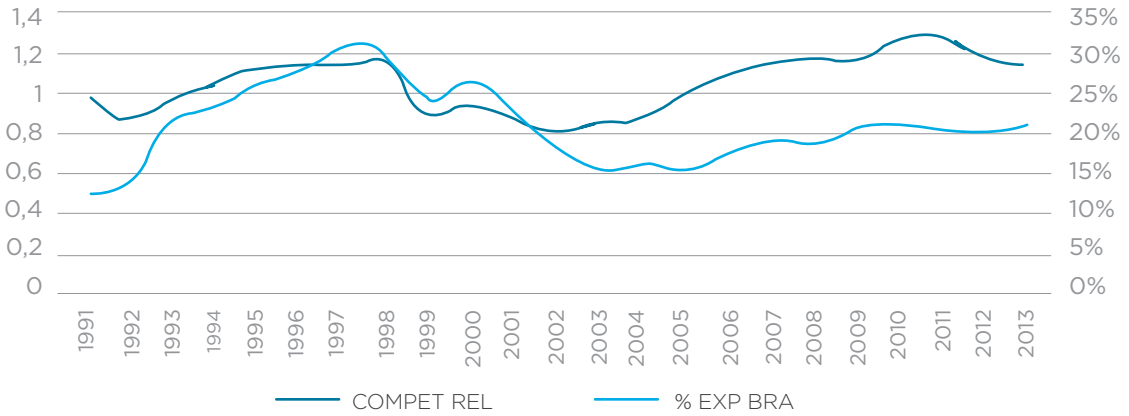
22% de sus exportaciones destinan Argentina y Uruguay al bloque

A fines de los ochenta, la intensidad de la relación comercial con los futuros miembros del MERCOSUR difería según el país. Paraguay y Uruguay ya destinaban a los mercados de Argentina y Brasil entre 35% y 40% de sus exportaciones, mientras que, para Argentina, la región (Brasil) era un socio comercial relevante con una participación de aproximadamente el 15%. En el caso de Brasil, previo a la creación del MERCOSUR, el porcentaje respectivo era marginal (menor al 5%). Los cuatro países registraron una fuerte regionalización en sus exportaciones en la década de 1990, con máximos del 36% para Argentina, 17% para Brasil y 55% para Uruguay, todos ellos en 1998. En años recientes, luego de un proceso de reducción con algunas oscilaciones, la proporción de las exportaciones destinada a los miembros fundadores del MERCOSUR se ubicó entre 20% y 25% para Argentina y Uruguay, y fue cercana al 10% para Brasil (Gráfico 2). En cuanto a Paraguay, las estadísticas oficiales de exportaciones sobrestiman en varios años la participación de los mercados del MERCOSUR[54]. A partir de los datos de importaciones desde Paraguay reportados por sus socios comerciales, se observa que la proporción de las exportaciones destinada al MERCOSUR en 1998 fue del 55%, mientras que en el último trienio fue similar a las de Argentina y Uruguay.

El comienzo de la regionalización coincidió aproximadamente con el del PLC. Sin embargo, se ha argumentado que el incremento de la participación del comercio intrarregional en esos años ha sido principalmente el resultado de factores distintos a la desgravación del comercio intra-bloque, en particular: i) la liberalización comercial no discriminatoria de los países miembros; ii) la aplicación de programas de estabilización con ancla cambiaria; y iii) la propia dinámica del comercio internacional de bienes primarios.

Hacia fines de la década de 1980, la mayoría de los países latinoamericanos comenzó o profundizó un proceso de apertura comercial no discriminatoria. Típicamente, estas reformas buscaban reducir el sesgo anti-exportador de los regímenes comerciales a través de cuatro elementos: i) la reducción de la cobertura de RNA; ii) la reducción del arancel promedio a las

GRÁFICO 3
EXPORTACIONES DE ARGENTINA A BRASIL
COMPETITIVIDAD RELATIVA (IZQ.) Y PARTICIPACIÓN DE BRASIL EN EXPORTACIONES TOTALES (DER.)



Fuente: COMTRADE (comercio) y CEI (tipo de cambio real)

importaciones; iii) la reducción de la dispersión de la estructura arancelaria; y iv) la reducción de los impuestos a las exportaciones. Los países del MERCOSUR no fueron la excepción y la integración regional fue parte de un proceso más amplio de liberalización comercial, en el que lo unilateral y lo preferencial se reforzaron mutuamente. Las preferencias comerciales entre miembros del MERCOSUR se incrementaron y generalizaron en la década de 1990, pero se aplicaron a aranceles Nación Más Favorecida (NMF) que en promedio eran muy inferiores a los de la década anterior. En consecuencia, los desarrollos en materia de política comercial, discriminatoria y no discriminatoria, determinaron una drástica reducción del nivel de protección arancelaria respecto del resto del mundo y un relativamente modesto incremento en los márgenes de preferencia intra-bloque[55]. Esto reafirma que factores distintos a la eliminación de las barreras en el comercio intra-MERCOSUR debieron realizar una contribución decisiva a la regionalización inicial del comercio, que fue muy superior a la observada en cualquier otro acuerdo regional.

Uno de estos factores es la propia liberalización comercial generalizada. Las reducciones no discriminatorias de las barreras al comercio potencian los efectos de los factores geográficos e idiosincráticos sobre los flujos comerciales y contribuyen por esta vía a su regionalización. Existen condiciones estructurales en los países del MERCOSUR que favorecen la relevancia de este efecto: i) países cercanos entre sí y remotos respecto de los principales centros de producción y consumo del mundo; ii) vecindad; iii) similitudes históricas y culturales; y iv) niveles de desarrollo similares.

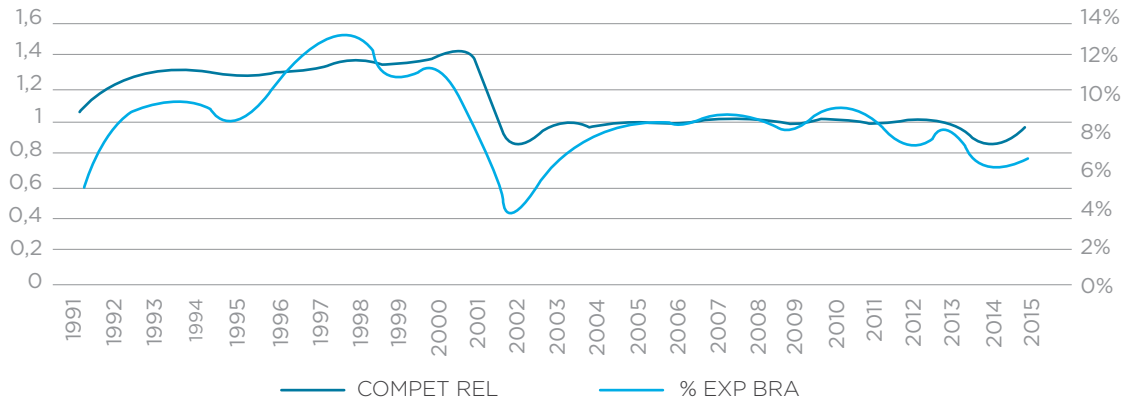
A su vez, las políticas cambiarias pueden conducir a que en el corto plazo las competitividades de un grupo de países, entre sí y con el resto del mundo, evolucionen de manera tal de favorecer el comercio intrarregional respecto del extrarregional, o a la inversa. En efecto, Argentina y Uruguay desde principios de la década de 1990, y Brasil desde mediados, implementaron planes de estabilización basados en ancla cambiaria, que generaron una apreciación real de sus monedas y la consiguiente caída en la competitividad de sus exportaciones. Esta simultaneidad resultó en una mejora en la relación entre la competitividad con la región y con el resto del mundo, lo que estimuló la reorientación de las exportaciones de estos países hacia los mercados del MERCOSUR durante la mayor parte de la década[56].

10% representan las exportaciones al bloque para Brasil.

En el Gráfico 3 se presenta la evolución de la participación de Brasil en las exportaciones de Argentina junto con la relación entre el Tipo de Cambio Real (TCR) bilateral de Argentina en sus exportaciones a Brasil y el TCR global de Argentina ("competitividad relativa")[57]. El

GRÁFICO 4

EXPORTACIONES DE BRASIL A ARGENTINA COMPETITIVIDAD RELATIVA (IZQ.) Y PARTICIPACIÓN DE ARGENTINA EN EXPORTACIONES TOTALES (DER.)



Fuente: COMTRADE (comercio) y IPEA (tipo de cambio real)

Gráfico 4 hace lo propio desde la perspectiva de las exportaciones de Brasil hacia Argentina. En ambos casos se observan trayectorias muy similares de las dos variables representadas, lo que, si bien no permite concluir en cuanto a la causalidad, sugiere que las variaciones en los TCR han incidido en la evolución de la participación de la región en el comercio exterior de los países miembros en los últimos 25 años[58].

Otro factor que contribuyó al proceso inicial de regionalización del comercio fue el escaso dinamismo del comercio extrarregional durante los primeros años del MERCOSUR, como consecuencia de la crisis asiática y rusa, y la debilidad de los mercados de bienes primarios, tanto en términos de precios como de volúmenes. El muy diferente dinamismo de los flujos comerciales intra y extrarregionales determinó que hacia 1998 se alcanzara un nivel excepcional de la proporción de comercio intrarregional. A pesar de que en años posteriores a la crisis de 2002 las exportaciones intrazona registraron un crecimiento acumulado superior al de la fase inicial del MERCOSUR, el nivel de regionalización se ha mantenido muy por debajo de su registro de 1998, dado el desempeño dinámico y con menores oscilaciones de las exportaciones extrarregionales[59].

COMPOSICIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL Y GLOBAL

Los Cuadros 1 a 4 informan la composición por principales sectores/productos de las exportaciones de cada uno de los países del MERCOSUR al mundo y al resto del bloque, en los trienios 1995-1997 y 2013-2015. Para este último se incluye también la participación del MERCOSUR en las exportaciones de cada sector/producto identificado. Se observan tres características comunes y bien conocidas: i) el incremento en la participación de los bienes agrícolas y agroindustriales en el valor total exportado; ii) la orientación muy mayoritaria de los bienes de origen primario a los mercados fuera de la región; y iii) la participación del MERCOSUR muy por encima del promedio en algunos sectores manufactureros, en particular, automóviles y autopartes, y en menor medida, productos químicos, plásticos y caucho.

Las diferencias en el dinamismo y en el perfil sectorial entre el comercio intrarregional y el extrarregional denotan la naturaleza complementaria de la integración con la región, y a través de ésta, con el resto del mundo. Los dos ámbitos tienen un papel específico e insustituible en el desarrollo exportador de cada uno de los países miembros. En particular, un mercado regional integrado tiene el potencial

CUADRO 1

ARGENTINA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES Y AL MERCOSUR PROMEDIO TRIENIOS 1995-1997 Y 2013-2015 (EN PORCENTAJES)

SECTOR/PRODUCTO	1995-1997		2013 - 2015		
	MUNDO	MERCOSUR	MUNDO	MERCOSUR	%MERCOSUR
CARNE, LÁCTEOS Y OTROS PRODUCTOS ANIMALES	9,1	6,4	7,2	2,8	9,7
CEREALES	10,4	11,1	9,3	6,0	15,8
OLEAGINOSAS	3,1	0,2	6,9	0,3	1,0
ACEITES, GRASAS	8,7	1,7	7,2	0,6	1,9
OTROS PRODUCTOS VEGETALES	4,3	5,6	3,5	5,3	37,4
OTROS ALIMENTOS Y BEBIDAS	5,5	4,7	4,8	5,1	26,0
ALIMENTO PARA ANIMALES	8,5	0,3	18,1	0,6	0,8
COMBUSTIBLES	11,7	16,0	4,2	5,2	30,5
PRODUCTOS QUÍMICOS, PLÁSTICOS Y CAUCHO	6,8	10,1	10,0	17,5	42,8
METALES Y SUS MANUFACTURAS	4,9	2,1	3,0	4,2	34,2
HERRAMIENTAS, MAQ. Y EQUIPO	5,4	8,9	4,1	7,5	45,1
AUTOMÓVILES Y PARTES	7,6	20,6	12,4	40,3	79,9
OTROS	13,8	12,3	9,5	4,8	12,4
TOTALES	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**24,5**

Fuente: COMTRADE

de consolidar cadenas de valor regionales y la diversificación de las exportaciones industriales a partir de la realización de economías de escala y procesos de aprendizaje. La intensidad de estos beneficios es decreciente con el tamaño de la economía nacional, por lo que son los socios de pequeño tamaño económico los que deben afrontar los mayores costos derivados del estancamiento en la construcción de un mercado regional, en términos de oportunidades de desarrollo perdidas.

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL

El desempeño del MERCOSUR ha estado muy por debajo de las expectativas originales en el ámbito del comercio de bienes, con frustraciones sistemáticas tanto en lo relativo a la construcción interna como en las relaciones comerciales con terceros. A más de dos décadas de instalada la unión aduanera, no se han concretado avances sustantivos más allá de la desgravación arancelaria del comercio intrabloque comprometida en el PLC. El denominado perfeccionamiento de la unión aduanera exigía avanzar también en otras materias: eliminación de las RNA; plena vigencia del AEC; armonización de regímenes especiales de importación; defensa comercial común; entre otras. Asimismo, los programas para dicho perfeccionamiento incluyeron los objetivos de incrementar la coordinación macroeconómica y establecer disciplinas comunes sobre "políticas públicas que distorsionan la asignación de recursos, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado", así como de instrumentar acciones orientadas a "la superación de las asimetrías del bloque y a la inserción competitiva de las economías menores en la unión aduanera".

> Los problemas comerciales se han tratado de forma bilateral

Los sucesivos intentos de eliminar las RNA no dieron resultados, y además, no se cumplió con el compromiso, ratificado en más de una ocasión, de no aplicar nuevas RNA. Los gobiernos han sido receptivos a las demandas de mayor protección de sus sectores productivos y han recurrido, con frecuencia creciente, a la utilización de RNA, consolidando una reversión duradera en la apertura comercial intrarregional. No es racional eliminar aranceles y sustituirlos luego por RNA, que suelen ser más restrictivas y menos transparentes, y aumentan la

CUADRO 2

BRASIL: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES Y AL MERCOSUR PROMEDIO TRIENIOS 1995-1997 Y 2013-2015 (EN PORCENTAJES)

SECTOR/PRODUCTO	1995-1997		2013 - 2015		
	MUNDO	MERCOSUR	MUNDO	MERCOSUR	%MERCOSUR
CARNE	2,4	1,3	6,6	0,5	0,7
OLEAGINOSAS	2,9	0,3	10,3	0,1	0,1
OTROS PRODUCTOS ANIMALES Y VEGETALES	7,8	2,7	7,4	1,7	2,1
OTROS ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	17,2	7,5	12,0	3,6	2,9
PRODUCTOS MINERALES	6,2	2,0	12,6	4,0	3,0
COMBUSTIBLES	0,8	1,2	9,4	7,3	7,5
PRODUCTOS QUÍMICOS, PLÁSTICOS Y CAUCHO	8,7	19,5	7,5	17,4	22,5
MADERA, CELULOSA, PAPEL	6,9	4,8	4,4	3,0	6,7
METALES Y SUS MANUFACTURAS	12,8	8,1	6,3	6,3	9,6
HERRAMIENTAS, MAQ. Y EQUIPO	14,5	21,2	12,6	16,6	12,6
AUTOMÓVILES Y PARTES	7,1	21,2	5,1	33,3	62,7
OTROS	12,7	10,0	5,8	6,4	10,5
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**9,6**

Fuente: COMTRADE

incertidumbre respecto de las condiciones de acceso al mercado regional. Las RNA expresan las asimetrías de tamaño económico tanto en sus efectos como en las posibilidades de represalia, y acentúan el sesgo natural de los flujos de inversión hacia los países de mayor tamaño.

> No se aprovecharon las economías de escala ni la especialización

El estancamiento y los retrocesos en materia comercial tienen su correlato en la debilidad institucional del bloque. En un contexto de múltiples violaciones a la normativa sobre acceso a mercados, prácticamente no se ha recurrido a los mecanismos de solución de controversias y, cuando se lo hizo, los laudos arbitrales no siempre fueron plenamente implementados[60]. Dichos mecanismos no se perciben eficaces, no hay incentivos para recurrir a los mismos y se ha explicitado la falta de seguridad jurídica, en definitiva, se ha facilitado la violación de los compromisos. Al mismo tiempo, el MERCOSUR ha dejado de ser el ámbito relevante para el tratamiento de los problemas comerciales resultantes de las violaciones de su propia normativa, ya que estos se han administrado de forma bilateral, vaciando así a las instancias regionales de contenidos que deberían haber sido parte de su esencia. Esto debilita la posición de los miembros de menor tamaño, que deben encarar individualmente negociaciones con los demás.

De acuerdo con el diseño original, una vez cumplido el período de transición se debió haber ingresado en una fase de integración, principalmente positiva, que implicaba asumir limitaciones mucho más profundas a la autonomía de política en cada uno de los Estados Parte. Sin embargo, no es claro que alguna vez hayan existido condiciones efectivas para constituir una unión aduanera, dada la magnitud de las asimetrías estructurales y de política. En particular, para Brasil, mantener como objetivo la unión aduanera puede ser o haber sido funcional a sus intereses, pero su grado de interdependencia económico-comercial con la región no parece justificar los ajustes internos de política requeridos en una verdadera unión aduanera. De hecho, hay objetivos y compromisos previstos en el MERCOSUR que suponen niveles de integración –armonización y coordinación de políticas– más profundos que los alcanzados internamente en Brasil[61]. El equilibrio mutuamente beneficioso percibido al inicio, aplicado específicamente a la conformación de una unión aduanera, parece no haber tenido en cuenta la verdadera dimensión de la asimetría

CUADRO 3

PARAGUAY: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES Y AL MERCOSUR PROMEDIO TRIENIOS 1995-1997 Y 2013-2015 (EN PORCENTAJES)

SECTOR/PRODUCTO	1995-1997		2013 - 2015		
	MUNDO	MERCOSUR	MUNDO	MERCOSUR	%MERCOSUR
CARNE	4,7	3,2	13,1	3,9	12,1
CEREALES	3,2	5,0	7,7	10,2	53,4
OLEAGINOSAS	32,3	22,8	24,6	5,7	9,4
ACEITES, GRASAS	6,5	10,5	5,6	3,3	24,0
ALIMENTO PARA ANIMALES	7,8	7,5	11,1	2,2	7,9
OTROS ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	1,8	1,7	1,2	0,5	15,9
ENERGÍA ELÉCTRICA	0,3	0,5	24,0	58,6	98,9
PRODUCTOS QUÍMICOS, PLÁSTICOS Y CAUCHO	2,9	2,7	2,4	3,3	56,5
PIELES Y CUEROS	4,6	2,0	2,0	0,5	9,7
MADERA Y ARTS. DE MADERA	9,1	8,3	0,8	0,5	24,3
TEXTILES, CONFECCIONES Y CALZADO	21,0	28,0	1,9	4,2	90,7
EQUIPO ELÉCTRICO (AUTOPARTES)	0,2	0,2	1,1	2,4	90,5
OTROS	5,7	7,7	4,5	4,7	41,5
TOTALES	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**40,4**

Fuente: COMTRADE

en la negociación y las capacidades de cumplimiento de los Estados Parte de los compromisos asumidos, especialmente, cuando se las relaciona con la magnitud de los incentivos para dicho cumplimiento.

> El bloque debe contribuir a implementar las estrategias de desarrollo de sus miembros

Desde 1995, la eliminación y armonización de las RNA y demás aspectos pendientes del perfeccionamiento de la unión aduanera en sentido amplio han sido objeto de diversos programas que fueron sistemáticamente incumplidos[62]. Al menos en los últimos intentos, desde el momento de la negociación y aprobación de estos programas, era evidente que no cabía tener expectativas positivas en cuanto a sus resultados. Los programas se construyeron simplemente a partir del listado de temas pendientes, definidos muchos años antes, sin evaluar la evolución del contexto internacional y de los intereses nacionales, ni la real factibilidad de avanzar en su concreción. Con el correr de los años, las motivaciones e intereses iniciales se fueron modificando o explicitando con mayor claridad y, en algunos casos, con oscilaciones drásticas y relativamente frecuentes, que dieron lugar a estrategias nacionales diferentes y contradictorias en aspectos clave de la integración comercial. Desde hace muchos años, el MERCOSUR carece de un plan de acción para la consolidación de su acuerdo comercial, que sea consistente con la realidad de los intereses y las capacidades de compromiso y cumplimiento de todos los Estados Parte. La distribución de los costos de este estado de situación no es uniforme. En particular, para los países miembros de pequeño tamaño económico se está explicitando una incoherencia crítica entre los requerimientos de sus estrategias de crecimiento y desarrollo, y las realidades del funcionamiento del MERCOSUR. No se han generado las condiciones para una inserción exportadora competitiva a partir de explotar las economías de escala y especialización, y tampoco se ha ejercido un mayor poder de negociación en acuerdos con terceros de significación comercial. En algunos períodos, en función de la estrategia nacional prevaleciente, la situación de Argentina muestra mayores coincidencias con las de Paraguay y Uruguay.

PROPUESTAS PARA UNA AGENDA REALISTA

MARCO GENERAL

La reformulación del MERCOSUR en su ám-

CUADRO 4
URUGUAY: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES Y AL MERCOSUR PROMEDIO TRIENIOS 1995-1997 Y 2013-2015 (EN PORCENTAJES)

SECTOR/PRODUCTO	1995-1997		2013 - 2015		
	MUNDO	MERCOSUR	MUNDO	MERCOSUR	%MERCOSUR
CARNE	13,9	8,7	17,4	5,6	8,0
LÁCTEOS	5,7	8,9	9,5	7,9	20,7
CEREALES	10,5	14,9	9,7	8,5	22,1
OLEAGINOSAS	0,7	0,2	19,2	0,6	0,8
OTROS PRODUCTOS ANIMALES Y VEGETALES	15,9	16,1	9,9	15,0	37,7
PRODUCTOS QUÍMICOS, PLÁSTICOS Y CAUCHO	7,5	13,2	9,8	29,1	73,7
PIELES Y CUEROS	11,1	1,8	3,6	0,8	5,6
MADERA Y PAPEL	3,4	3,7	7,5	3,5	11,7
TEXTILES, CONFECCIONES Y CALZADO	19,7	12,9	3,4	2,1	15,2
AUTOMÓVILES Y PARTES	3,3	6,6	3,0	11,9	97,7
OTROS	8,2	13,0	6,8	14,9	54,4
TOTALES	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**24,9**

Fuente: COMTRADE

bito económico-comercial, más que una posibilidad, es objetivamente una imperiosa necesidad. Se trata de entender a la integración regional, al MERCOSUR, como un instrumento que debe ser consistente con, y contribuir a, la implementación de las estrategias de desarrollo de los países participantes. Plantear la discusión relevante en términos estrictos de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes, supone confundir fines con medios y desconocer la esencia de la integración. La existencia de grandes asimetrías estructurales y de política, junto con fuertes sensibilidades domésticas y divergencias relevantes en la política de inserción externa, exigen acordar instrumentos más flexibles, capaces de conciliar las estrategias nacionales que hacen inviable el avance en la configuración vigente. La comprensión de los problemas de todos los países miembros y su consideración en el marco de la integración son condiciones necesarias para la sustentabilidad del acuerdo regional.

Se deben acordar mecanismos para la solución de controversias

El peor escenario es el que se ha materializado, donde las flexibilidades se dan de hecho por medio de incumplimientos de la normativa en un marco institucional muy poco eficaz. Este es también el peor escenario para los países de pequeño tamaño económico que son los menos dotados para un proceso de acciones y reacciones a través de desvíos de las reglas acordadas.

El conjunto de propuestas debe contribuir a restituir la credibilidad y dar certidumbre al MERCOSUR económico-comercial, por la vía de redefinir un conjunto de reglas que los países miembros estén en mejores condiciones de cumplir, en tanto permitan una mejor adaptación de las estrategias y sensibilidades nacionales. Una vez introducidas ciertas flexibilidades a formatos muy rígidos, lo acordado debe cumplirse y se debe contar con mecanismos de solución de controversias que promuevan más efectivamente dicho cumplimiento. En este sentido, las propuestas no deben ser consideradas individualmente sino como un conjunto integral que busca atender distintos problemas que están en la base de las dificultades que hacen inviable el formato de integración económico-comercial vigente.

Nada de lo expuesto anteriormente supone debilitar el proceso de integración regional, por el contrario, se lo fortalece al proveer de consistencia a uno de sus ámbitos principales. El punto de partida del cambio metodológico debe ser un debate sobre el sentido estratégico del MERCOSUR y su contribución potencial al desarrollo de los Estados Parte, que resulte en la expresión de la voluntad y el compromiso político de los gobiernos con la reformulación para la consolidación de la integración. El liderazgo de los gobiernos, en función de lo que corresponda a cada uno de los países, y las condiciones para que este se materialice, son aspectos que deben formar parte del debate estratégico.

En el actual contexto de descreimiento es conveniente la focalización en una lista corta de acciones a ser promovidas en el corto plazo, que sea claramente priorizada a nivel de Presidentes y Ministros de los Estados Parte del MERCOSUR. Se trata de avanzar en una primera etapa que, al tiempo de restituir un funcionamiento razonable al plano comercial, pueda sentar las bases para profundizar la integración en el futuro.

POSIBLES CONTENIDOS PARA LA AGENDA INTERNA

Mecanismo de solución de controversias

La utilización de los mecanismos de solución de controversias debe ser percibida como un indicador de normalidad del funcionamiento del bloque. Es un contrasentido que, como ha ocurrido en los últimos años, el recurso a estos mecanismos se entienda como una agresión por parte del país demandante, cuando en realidad es el agraviado por una eventual violación de la normativa. Los ajustes que se proponen al sistema de solución de controversias persiguen dos objetivos: i) mejorar su eficacia ante el incumplimiento de compromisos de acceso a mercados en el comercio intrarregional de bienes; y ii) permitir que los países perjudicados por incumplimientos de laudos arbitrales estén en mejores condiciones de compensar tales perjuicios, y por esta vía, contribuir al cumplimiento de la normativa.

El Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR (PO) prevé la posibilidad de establecer procedimientos especiales para atender casos excepcionales de urgencia, que pudieran ocasionar daños irrepa-

rables a las Partes[63]. La reglamentación vigente prevé un subconjunto muy limitado de situaciones que pueden ocasionar daños irreparables ya que alcanza únicamente a casos de barreras al comercio aplicadas injustificadamente a bienes perecederos o similares[64]. En línea con el PO, se sugiere ampliar el ámbito de aplicación de la reglamentación de modo de contemplar situaciones con potencial de provocar daños graves e irreparables con independencia del tipo de bien involucrado. Por ejemplo, se pueden configurar estos extremos cuando se interrumpe una corriente comercial con un peso significativo en las exportaciones y las ventas de la o las empresas afectadas.

Eliminar restricciones no arancelarias

En cuanto a las alternativas disponibles ante incumplimientos de laudos arbitrales, el PO establece que si un Estado no cumple el laudo del Tribunal Arbitral, el Estado beneficiado por el mismo puede aplicar medidas compensatorias temporarias, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo. Tales medidas consisten en la suspensión de concesiones u obligaciones equivalentes en el mismo sector o sectores afectados, o en otro sector cuando lo anterior resulte inaplicable o ineficaz[65]. Es poco probable que una suspensión de concesiones u obligaciones permita a un socio de pequeño tamaño del MERCOSUR generar incentivos al cumplimiento o compensar efectivamente el daño generado por una restricción de acceso al mercado de alguno de los socios de mayor tamaño. Adicionalmente, la aplicación de la medida compensatoria genera costos también para el país que la implementa. Entonces, se propone establecer la obligación del Estado que incumple un laudo arbitral de indemnizar por los perjuicios resultantes del incumplimiento, en aquellos casos en que las medidas compensatorias no son adecuadas a los objetivos perseguidos. Si bien la implementación de una obligación de indemnización es compleja, su papel consiste fundamentalmente en disuadir el incumplimiento de laudos arbitrales, y excepcionalmente, obligar a una compensación justa y oportuna. Esta alternativa puede no ser de aplicación general y estar limitada a controversias con determinadas características. Asimismo, ambas propuestas pueden incluirse en el marco del tratamiento de las asimetrías de tamaño económico y ser diseñadas para atender situaciones en que los perjudicados son exportadores de los países de menor tamaño.

Eliminación de las RNA

Los intentos de avanzar en la eliminación de las RNA han sido varios, con enfoques diferentes, y en todos los casos, carentes de resultados. En las actuales circunstancias, no parece conveniente involucrarse en un nuevo proceso que pretenda abordar largas listas de medidas no arancelarias, al menos, en una primera etapa. Por el contrario, se entiende más adecuado retomar el objetivo de eliminación de las RNA a partir de la identificación que realice cada Estado Parte de las RNA más relevantes que restringen sus exportaciones hacia los demás mercados del MERCOSUR[66]. Pero a diferencia de lo ocurrido en el pasado, esto no debería dar lugar a negociaciones bilaterales sino ser objeto de análisis conjunto y jerarquizado en el ámbito del MERCOSUR, a efectos de definir el tratamiento que corresponda en cada caso.

En paralelo, deben concretarse acciones pendientes en cuanto al establecimiento de un mecanismo de notificación previa de la introducción o modificación de requisitos o procedimientos aplicados, por todos los niveles de gobierno, en la importación de mercaderías.

Salvaguardias en el comercio intrarregional

Las múltiples medidas aplicadas por los países del MERCOSUR con el objeto de limitar las importaciones desde los propios socios hacen parecer prematura la eliminación de los mecanismos de salvaguardia en el comercio intrarregional dispuesta en el Tratado de Asunción. En particular, no cabe esperar que, al menos en el corto y mediano plazo, se pueda avanzar en cuestiones tales como la coordinación macroeconómica o disciplinas comunes sobre políticas públicas que distorsionan las condiciones de competencia. Por tanto, reglamentar un régimen de salvaguardias o un mecanismo de similares características para atender situaciones excepcionales puede contribuir a avanzar hacia el libre comercio intra-MERCOSUR. Si bien puede parecer contradictorio, bajo determinados parámetros, no lo es.

En primer lugar, no se trata de agregar una

fuente adicional de restricciones al comercio recíproco, sino de facilitar el levantamiento de las RNA existentes a partir de que se dispone de un mecanismo que se puede accionar bajo estrictas condiciones en caso de que incrementos excepcionales en las importaciones causen daño o amenacen causar daño a un sector productivo doméstico. En segundo lugar, se gana en transparencia, al tener procedimientos previstos para limitar el tipo y la intensidad de la medida que puede ser adoptada. En tercer lugar, el mecanismo debe diseñarse con un enfoque pro comercio, que preserve las corrientes comerciales intrarregionales y su crecimiento razonable. Nuevamente, el diseño debe contemplar las asimetrías de tamaño económico y asegurar que, en caso de aplicarse entre los países miembros de mayor tamaño, no se perjudiquen también las exportaciones de los de menor tamaño.

Reglamentar un régimen de salvaguardias

A efectos de la evaluación de lo que se propone, el escenario relevante para la comparación no es uno de libre comercio general e irrestricto, que no está disponible, sino uno como el consolidado en los últimos años, caracterizado por frecuentes restricciones al acceso e incertidumbre respecto del verdadero tamaño del mercado regional.

Facilitación del comercio intrarregional

En el plano de los procedimientos aduaneros y otros aplicados al intercambio de mercancías existen márgenes sustantivos para avanzar en la reducción de tiempos y costos del comercio exterior, sin por esto sacrificar la calidad de su control. El camino recorrido en la materia, las fronteras terrestres y las infraestructuras y las tecnologías disponibles, permiten identificar diversas oportunidades que deben ser aprovechadas. En este sentido, se recomienda jerarquizar en la agenda la facilitación del comercio intra-zona, identificando algunos proyectos clave, en curso o no, y consolidándolos en un programa ambicioso con seguimiento prioritario a nivel del Consejo del Mercado Común. Los proyectos referidos pueden incluir cuestiones tales como: i) documentos aduaneros armonizados electrónicos; ii) certificado de origen digital; iii) operadores económicos autorizados o calificados; iv) reconocimiento mutuo de las actuaciones de las administraciones aduaneras; v) despachos simplificados con intervenciones conjuntas de las aduanas en áreas de frontera; vi) precintos electrónicos; vii) interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior de cada uno de los países.

Órgano con autonomía técnica y visión regional

Una característica de las negociaciones en los distintos ámbitos del MERCOSUR es que no se ha logrado en todos estos años consolidar una visión regional distinta a la suma o alguna intersección de los intereses nacionales. Desde hace más de una década, el MERCOSUR cuenta en el ámbito de la Secretaría con un Sector de Asesoría Técnica que tiene entre sus cometidos el de prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del MERCOSUR, y realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración, incluyendo la posibilidad de realizar propuestas a los órganos decisorios desde una perspectiva común[67]. En la práctica, los Estados Parte, en particular, los de mayor tamaño, han sido reticentes a contar con una visión técnica crítica desde la propia institucionalidad del MERCOSUR. No obstante, se entiende que el hecho de estar inserto en la estructura institucional y poder acceder a la información respecto del estado de situación de las discusiones, y no simplemente a la disponible públicamente, es determinante de la pertinencia y calidad de los insumos que un órgano técnico puede proporcionar. Una revisión del órgano en términos de sus cometidos y ubicación en la estructura puede hacerlo más efectivo y relevante. La recomendación consiste en contar con un órgano que reporte directamente al Consejo del Mercado Común, con alta jerarquía técnica e independencia para el desarrollo de sus trabajos, liderado por profesionales de reconocida trayectoria y con un mandato claro en cuanto a abordar los aspectos clave del proceso de integración, evaluando los costos y beneficios de los distintos escenarios desde una perspectiva regional.

Proyectos emblemáticos

El MERCOSUR tiene el potencial de generar beneficios sustantivos a sus países miembros en las más diversas áreas de un proceso de in-

tegración profunda. Hay acciones de potencial valor estratégico que no han sido abordadas o lo han sido muy preliminarmente y al solo efecto de cumplir con un objetivo de hacer algún anuncio público. El desarrollo de infraestructuras o la cooperación en ciencia, tecnología e innovación, entre otras, son áreas en las que se pueden identificar proyectos conjuntos para llevar adelante una agenda positiva de mediano y largo plazo. Si bien está más allá del plano estrictamente económico-comercial, se recomienda definir una agenda, inicialmente muy corta, de acciones regionales estratégicas, seleccionadas en función de su relevancia, visibilidad y probabilidad de éxito, de modo de complementar y reforzar la reformulación propuesta en el ámbito comercial.

Ciencia, tecnología e innovación: clave para desarrollar proyectos conjuntos

Vinculación con las negociaciones comerciales con terceros: la agenda externa

La agenda de relacionamiento externo del MERCOSUR está fuera del alcance de este capítulo. No obstante, existe una estrecha interrelación entre la construcción del mercado regional y las negociaciones comerciales con terceros. En materia de agenda interna se está proponiendo poner el énfasis en aspectos vinculados a consolidar el libre comercio intrarregional, postergando, al menos en el corto y mediano plazo, la consideración de diversos temas que han estado en las agendas tradicionales de perfeccionamiento de la unión aduanera. Esto no tiene necesariamente un correlato de eliminación o erosión del compromiso de negociación conjunta o de pasaje a una plena flexibilidad en las negociaciones comerciales con otros bloques o países. Por el contrario, el análisis precedente sugiere que existe un vínculo entre la posibilidad de obtener acceso a mercados estable y predecible en la región, y la existencia de mecanismos de coordinación en las negociaciones externas que impidan la dilución de las preferencias regionales. Esto fue parte de la transacción básica inicial entre los Estados Parte, en particular, desde la perspectiva de Brasil, y puede estar presente en la actualidad. No obstante, las modalidades de la coordinación en las negociaciones con terceros podrían ser distintas a las actuales y encontrarse una solución a los límites a la erosión unilateral de las preferencias regionales.

Otra instancia de interrelación entre las agendas interna y externa radica en que la concreción de negociaciones con bloques o países institucionalmente desarrollados y comercialmente relevantes puede tener un impacto positivo en términos del cumplimiento de las reglas también en el comercio intrarregional. En general, en el MERCOSUR se ha observado, aun en situaciones de apartamiento de la normativa, la voluntad de establecer algún tipo de discriminación en favor del socio regional respecto de terceros países. En este sentido, los acuerdos comerciales con terceros con mejores condiciones relativas de observancia de los compromisos asumidos, redundarían en una mayor estabilidad en el acceso a los mercados regionales.

EN FIN: UNA AGENDA CORTA Y FACTIBLE

El comercio exterior de bienes ha sido el ámbito principal del proceso de integración del MERCOSUR tanto por su relevancia en las estrategias de desarrollo económico de los países miembros como por su incidencia en la evolución de los ámbitos no comerciales de la integración. Las frustraciones y conflictos en el plano comercial pueden erosionar las voluntades de integrarse y cooperar efectivamente en cualquier área de la integración. Esta relevancia particular y la actualidad del acuerdo comercial, caracterizada por el estancamiento, el descreimiento y la ausencia de un plan realista para revertir este estado de situación, hacen necesaria y urgente una reformulación de dicho acuerdo. En este sentido, se ha propuesto una agenda corta de acciones de corto plazo, que se entienden factibles y con el potencial de proporcionar credibilidad y certidumbre al funcionamiento del comercio intrarregional. La agenda procura ajustar las reglas a las capacidades de cumplimiento de los Estados Parte y, al mismo tiempo, hacer más efectivos los mecanismos de observancia de las mismas. Estas acciones deberían resultar de un debate estratégico en el MERCOSUR que genere las voluntades y compromisos políticos imprescindibles para que cualquier alternativa de reformulación pueda prosperar.

NOTAS

[46]En 1988, Argentina y Brasil habían firmado el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo cuyo objetivo era crear un mercado común en un plazo de 10 años, como forma de impulsar un proceso que empezaba a mostrar un relativo estancamiento. El Tratado preveía eliminar las barreras al comercio y armonizar políticas a través de acuerdos sectoriales específicos.

[47]La Decisión 02/92, aprobada en la Cumbre de las Leñas en 1992, encomendó al Grupo Mercado Común "la elaboración y presentación al Consejo, durante el primer semestre de 1994, de un cronograma de medidas adicionales que sean necesarias para el pleno funcionamiento del Mercado Común del Sur, a partir del 1° de enero de 1995". Este cronograma nunca fue presentado.

[48]Estos casos incluyen el Código Aduanero del MERCOSUR (Decisión 25/94), los Protocolos para la promoción y protección de inversiones intrazona y de terceros países (Decisiones 11/93 y 11/94), y el Protocolo de Defensa de la Competencia (Decisión 18/96).

[49]También se percibía que la integración entre Argentina y Brasil estaba siendo exitosa, en tanto se le adjudicaba haber promovido una expansión significativa en los flujos bilaterales de comercio e inversión.

[50]Los gobiernos de Carlos Menem en Argentina (1989) y de Fernando Collor de Mello en Brasil (1990), adoptaron políticas económicas más ortodoxas que sus antecesores, con mayor énfasis en la liberalización comercial.

[51]Para este tipo de especialización es relevante que los insumos importados de terceros países reciban el tratamiento de bienes originarios del bloque una vez que cumplen con la política comercial común.

[52]El Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR aprobado en 1994 era prácticamente igual al arancel nacional de Brasil. Este país había procesado una parte sustantiva de su apertura unilateral durante el período de transición del MERCOSUR. La unión aduanera y su correspondiente AEC podían contribuir a la credibilidad de esta reforma, que pasaría a quedar consolidada en un acuerdo internacional, requiriendo del consenso de otros países para su modificación y reduciendo la posibilidad de reversión ante presiones internas en favor de mayor protección. A su vez, bajo un formato de zona de libre comercio, el margen de preferencia de las exportaciones a la región podría quedar diluido en función de decisiones unilaterales de los demás países miembros en cuanto a sus negociaciones con terceros.

[53]El mayor dinamismo relativo de las importaciones ha sido atribuido al incremento en la capacidad de importación, a partir de la mejora en las condiciones de acceso a financiamiento y a la apreciación real de las monedas.

[54]Esto obedece a que se suelen registrar como destinadas a países del MERCOSUR, exportaciones destinadas al resto del mundo que utilizan puertos de la región.

[55]Entre 1985 y 1997, el arancel NMF promedio de los países del MERCOSUR se redujo de 37,2% a 12,3%, mientras que el gravamen promedio en el comercio intra-zona se redujo de 35,2% a 4,2% (Estevadeordal, Goto y Saez, 2001).

[56]En cada uno de los países, los planes de estabilización resultaron en una caída en el TCR global, mientras que los TCR bilaterales con los socios del MERCOSUR aumentaban o disminuían, pero en este último caso, la caída era menor que la del TCR global ya que el socio experimentaba también una apreciación real de su moneda. En consecuencia, se verificaba una mejora de la competitividad de las exportaciones en los mercados regionales respecto de los extrarregionales, medida como la relación entre el TCR bilateral correspondiente y el TCR global.

[57]La competitividad relativa en las exportaciones del país i hacia el país j es igual al cociente entre el TCR bilateral en las exportaciones de i hacia j y el TCR global de i

En el Gráfico 3, una pendiente positiva de la curva de competitividad relativa refleja una evolución más favorable del TCR bilateral con Brasil que del TCR global. Ceteris paribus, esta evolución relativa debería favorecer un incremento de la participación de Brasil en las exportaciones de Argentina.

[58]Kamil y Ons (2003) estudian los determinantes del comercio bilateral de bienes de los países del MERCOSUR en el período 1985-1999 a través de la estimación de una versión extendida de la ecuación gravitacional para datos de panel con 36 países. Los resultados empíricos indican que las preferencias comerciales regionales no contribuyeron significativamente al proceso de regionalización del comercio, una vez que se controla por los demás determinantes, que incluyen los TCR bilaterales y con terceros países, que sí son significativos en la explicación de la intensificación relativa del comercio intrarregional.

[59]En BID (2011) se consideran las exportaciones intra y extrarregionales a precios constantes de Argentina y Brasil en el período 1993-2009, y se computan sus tasas de variación para diferentes subperíodos. Entre 1993 y 1998, los flujos intrarregionales se expandieron 78%, mientras que los extrarregionales crecieron tan solo 21%. En el quinquenio 1998-2002, la contracción acumulada de los primeros fue del 42%, mientras que los segundos se expandieron 58%. En el período de recuperación posterior, entre 2003 y 2008, las exportaciones intrarregionales registraron un crecimiento acumulado del 143% y las extrarregionales mantuvieron su ritmo de crecimiento con una expansión del 44%.

[60]Hasta 1999 habían sido 10 las controversias sobre temas económico-comerciales procesadas según el Protocolo de Brasilia. Posteriormente, en el marco del Protocolo de Olivos, se ha procesado solo una controversia específicamente comercial.

[61]Un claro ejemplo son los objetivos para establecer disciplinas comunes en materia de incentivos a la producción, la inversión y las exportaciones en todos los niveles de gobierno.

[62]Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000 (Decisión 9/95); Relanzamiento del MERCOSUR (Decisiones 22/00 a 32/00); Programa de Trabajo 2004-2006 (Decisión 26/03); Programa de Consolidación de la Unión Aduanera (Decisión 56/10).

[63]Artículo 24. Medidas Excepcionales y de Urgencia: El Consejo del Mercado Común podrá establecer procedimientos especiales para atender casos excepcionales de urgencia, que pudieran ocasionar

daños irreparables a las Partes.

[64]La Decisión CMC N° 23/04 prevé la posibilidad de recurrir directamente al Tribunal Permanente de Revisión como única instancia y con plazos abreviados.

[65]Artículos 31 y 32.

[66]Hasta este punto, la propuesta sigue el enfoque de la Decisión 27/07.

[67]Decisión 30/02.

BIBLIOGRAFÍA

BID (2011) "Informe MERCOSUR N° 15", INT e INTAL, Notas Técnicas, febrero.

Bouzas, R. (1993) "Apertura commercial e integración en el cono sur", Nueva Sociedad Nro. 125, mayo-junio 1993.

Bouzas, R (2004) "¿Puede sobrevivir el MERCOSUR?, Perfiles Latinoamericanos, Nro. 23, diciembre, 231-242, FLACSO, México.

Caetano, G. y M. Vaillant (2004) "¿Qué MERCOSUR y qué Uruguay se necesitan? Apuntes para entender requerimientos recíprocos", Serie Documentos de Trabajo 15/04, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

CEFIR (2011) "MERCOSUR 20 años", G. Caetano (Coord.).

Estevadeordal, A., Goto, J. y R. Saez (2001) "The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR", Journal of Economic Integration, 16(2), 180-202.

Kamil, H. y A. Ons (2003) "Formación de bloques comerciales regionales y determinantes del comercio bilateral: el caso del MERCOSUR", Serie de Documentos de Trabajo DT 2/02, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Masi, F. (2014): "La integración regional en la vida democrática del Paraguay", Revista Debate, Nro. 1, febrero 2014.

Schvarzer, J. (2001) "El MERCOSUR: un bloque económico con objetivos a precisar", en Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal, G. de Sierra (coord.), 21-43, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Argentina.

COMPRAS PÚBLICAS Y DESARROLLO PRODUCTIVO

BEATRIZ NOFAL

Aunque los intentos del MERCOSUR por alcanzar un acuerdo respecto a las compras públicas no han fructificado, existe la oportunidad de conducir un debate y diseñar un instrumento regional que esté a tono con las tendencias actuales. Un conjunto relevante de países dispone de herramientas de esta índole que son, a la vez, compatibles con sus compromisos comerciales y potentes movilizadores de un segmento estratégico de la demanda. Otorgarle una dimensión regional a este mecanismo permite potenciarlo y darle un uso que se aproxime a sus objetivos primarios de eficiencia y transparencia en el gasto público, y a metas estratégicas, entre otras, lograr un desarrollo sustentable y contar con un tejido de pequeñas y medianas empresas que catalice la innovación.

El MERCOSUR y el desarrollo productivo

Una oportuna discusión sobre el rumbo estratégico del MERCOSUR requiere reflexionar sobre los orígenes y evolución del acuerdo, a la vez que se mira el presente y se trata de imaginar el futuro.

El MERCOSUR nace apoyado en los pilares y los éxitos del PICE, el Programa de Integración entre Argentina y Brasil, acordado bajo las Presidencias de Raúl Alfonsín en Argentina y João Sarney en Brasil. El PICE, lanzado el 29 de julio de 1986,[68] culminó el 29 de noviembre de 1988 con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre ambos países (Recuadro 1). Esta etapa fundacional de la integración entre Argentina y Brasil estaba estratégicamente orientada en un marco de "regionalismo desarrollista democrático". El objetivo de la integración tuvo, pues, en primer lugar, un fundamento político que contribuyó a estabilizar las nacientes democracias y a superar viejas hipótesis de conflicto en la región. En segundo lugar, su fundamento económico visualizaba la captura de los beneficios dinámicos y mejoras de productividad e ingreso real asociados con la ampliación del mercado, el incremento de la competitividad industrial por la vía de las economías de especialización y escala en el comercio intra-sectorial, el fortalecimiento del poder de negociación internacional y la regionalización como plataforma para transformar empresas locales en multinacionales. El espíritu y el foco de esta etapa estaban centrados en la consolidación de la democracia y la promoción del desarrollo productivo. Y esto último implicaba que el acuerdo era concebido como un instrumento para mejorar la inserción en el comercio internacional, mediante el incremento de la inversión y los incentivos generados para la incorporación de conocimiento e innovación en la estructura productiva, de manera que las exportaciones se potenciarían y diversificarían.

Esta primera etapa fue seguida por una segunda fase de "regionalismo abierto" (desde 1990 hasta la década de 2000), y por una tercera de "regionalismo aislacionista" (principios de 2000 hasta 2015). En el "regionalismo abierto" el énfasis se puso en la implementación de reformas estructurales orientadas al mercado, la apertura, la privatización y la desregulación. El hito de este período es la firma del Tratado de Asunción en 1991 que propone la creación de una unión aduanera con un arancel externo común que, sustancialmente, reflejaba la estructura de protección de Brasil (luego de su reforma). Adicionalmente, se emprenden negociaciones con EE.UU., la Unión Europea y, en el marco de ALADI, con países latinoamericanos. El final de esta etapa se ve marcado por severas crisis macroeconómicas, acentuadas por potentes shocks externos, un contexto en el cual el proceso de integración se estancó. La unión aduanera no alcanzó a perfeccionarse y aparecieron fuertes tensiones comerciales internas resultantes de una macroeconomía deteriorada.

Este adverso escenario da lugar a la mencionada tercera fase de "regionalismo aislacionista" en la cual sobreviene una parálisis, e incluso un retroceso, de algunas de las reformas orientadas al mercado. A partir de 2002-2003 un "boom" o auge sostenido de precios de las materias primas (paralelo a la creciente presencia de China en el mercado mundial) impulsó una mejoría del sector externo. Sin embargo, como el énfasis en esta etapa se puso en la preservación de grados de libertad en las políticas domésticas, surgieron inconsistencias entre las políticas productivas formuladas y el proceso de integración regional. Se negoció el ingreso pleno de Venezuela (sin compromisos precisos de liberalización) y de Bolivia al acuerdo, mientras que se priorizaron negociaciones parciales poco ambiciosas con países en desarrollo y se frenaron aquellas con países desarrollados. En balance, esta etapa dejó un escenario de estancamiento o retroceso en la construcción de las agendas externa e interna del bloque.

> El MERCOSUR puede contribuir al desarrollo productivo de sus miembros

A partir de 2016 los cambios políticos operados en los países de mayor dimensión parecen dar lugar a una nueva etapa, abriéndose la posibilidad de abordar tanto una agenda interna, superadora de los principales problemas de funcionamiento y renovada de cara al futuro, como una agenda externa, orientada a una mejor y mayor integración al mundo. Sin embargo, las condiciones iniciales no parecen facilitar ese desarrollo. Tensiones recesivas e inflacionarias y reducidos espacios fiscales y monetarios

han sido los rasgos dominantes del escenario macroeconómico, esperándose una mejora en 2017. Adicionalmente, el entorno externo para las negociaciones comerciales preferenciales se ha endurecido, en el cuadro de un comercio internacional carente de ímpetu, del debilitamiento del multilateralismo y un mayor riesgo de despliegue de políticas proteccionistas. Cabe sumar a ello el enorme desafío que presenta China para una reindustrialización sustentable en el MERCOSUR, liderada por la productividad y la innovación, y más orientada a la exportación. Por último, tensiones institucionales en el propio bloque han sido una fuente de distracción de los limitados recursos negociadores de los países.

De cualquier manera, la ocasión de un replanteamiento estratégico del acuerdo está a la orden del día. Y es precisamente en esa reformulación que se presenta la oportunidad para retomar el enfoque fundacional del MERCOSUR, donde el acuerdo es un instrumento potente para profundizar el desarrollo productivo de sus integrantes. Se trata, por supuesto, de una reformulación que actualiza esas raíces en función del nuevo contexto internacional y de los activos (y pasivos) acumulados hasta ahora en el proceso de integración regional.

Cabe notar, en primer lugar, que las razones fundacionales, políticas y económicas, que dieron sustento al programa de integración entre Argentina y Brasil, siguen teniendo validez y vigencia, aunque, claramente, se percibe una brecha sustancial entre los beneficios dinámicos esperados y su concreción práctica como resultado del estancamiento (o retroceso) del proceso integrador. En segundo lugar, como un nuevo impulso del MERCOSUR requiere indefectible e ineludiblemente del compromiso y la voluntad política de los líderes de los países miembros, es preciso reencontrar un proyecto que nuevamente entusiasme, e incluya a todos, políticos, empresarios y ciudadanos, tal como entusiasmó en sus orígenes. En su estado presente, el MERCOSUR está lejos de ello. Y el riesgo es que, en ese estado, puede parecer a algunos como un proyecto obsoleto para ayudar eficazmente a sus miembros a superar los desafíos del desarrollo sustentable y del bienestar, y a mejorar su integración al mundo en la era actual.

AGENDA MERCOSUR 2030

Si bien la prioridad está en la superación de las dificultades presentes, el MERCOSUR debería mirar más allá a fin de contribuir a encaminarse en un sendero de desarrollo. Se trata de impulsar el desarrollo productivo susten-

RECUADRO 1. **EL TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO ENTRE ARGENTINA Y BRASIL**

El Tratado de Integración suscripto en 1988 tenía como objetivo principal la creación de un espacio económico común a 10 años de plazo, mediante la remoción de las barreras tarifarias y no tarifarias al comercio de bienes y servicios (Artículo 3), a realizarse bajo los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría para la adaptación progresiva de los habitantes y de las empresas (Artículo 2). Dicho Tratado no se pronunciaba por la voluntad de construir una Unión Aduanera (por decisión de Argentina), ni tampoco una zona de libre comercio (por oposición de Brasil) y mencionaba que el mercado común era un objetivo para una segunda etapa, de largo plazo, previa armonización y coordinación de las políticas necesarias (Artículos 4 y 5). Cabe notar que en la concepción de este Tratado influyó la experiencia de la negociación de Canadá para el Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU.. En particular, el plazo de 10 años que fija el Tratado para la liberalización comercial sigue ese ejemplo. El Tratado de Asunción, en cambio, fijó -utópicamente- un plazo menor de 5 años para un objetivo mucho más ambicioso: conformar un mercado común. Brasil quiso, desde el comienzo, perseguir el objetivo del mercado común. Sin embargo, el equipo negociador de Argentina ya preveía, en 1988, la dificultad para armonizar y coordinar políticas con Brasil, aparte de los desafíos que supondría la libre movilidad del trabajo. Por ello, el Tratado se propuso el mercado común solamente como un objetivo de largo plazo.

table, mediante la inversión y la innovación, a fin de aumentar la productividad y mejorar el perfil exportador, crear más empleo, proteger el medio ambiente, y lograr mayor inclusión y una vida mejor para todos. Este es el propósito central de lo que debería ser una propuesta de *Agenda MERCOSUR 2030 para un Desarrollo Sustentable, Innovador, Creativo e Inclusivo*. Es decir, un MERCOSUR reformulado, renovado, repensado y re-significado en el contexto internacional actual, y a partir del capital acumulado en la integración regional, con sus activos y pasivos.

Inversión e innovación son pilares para alcanzar un desarrollo sustentable

Dos importantes ejemplos que pueden servir de inspiración y orientación en la dirección de fijar una agenda para un futuro mejor: la Agenda de las Naciones Unidas 2030 para el Desarrollo Sostenible y la *Estrategia 2020* de la Unión Europea. Esta última, lanzada en 2010 como respuesta a la crisis de 2008-2009, propone "alcanzar un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente". Para ello aplica nuevas directivas y programas que tienen, como uno de sus pilares centrales, la utilización de la contratación pública a fin de promover la innovación y la sustentabilidad. El MERCOSUR debe aprender de estos ejemplos, y emular o adaptar, según sea el caso, algunos de sus objetivos, metas y programas e incorporarlos creativamente en su hoja de ruta futura. Es el momento de ser creativos, ambiciosos, y de desplegar voluntad política y liderazgos cooperativos por parte de los países de la región. Hay que enfocarse en los desafíos del desarrollo productivo y con la mirada puesta en una nueva agenda que renueve el sentido estratégico del acuerdo.

LA DIVINA COINCIDENCIA

Una pregunta clave es qué tan posible es hoy en día encontrar espacios de política pública en la agenda interna del MERCOSUR que permitan abordar proyectos estratégicos a la vez que se abordan los necesarios espacios de negociación externa del bloque. Es decir, qué tan posible es superar el viejo dilema que se abre entre las políticas industriales autónomas y una integración regional y global.

Aunque parezca sorprendente, esta pregunta tiene una respuesta afirmativa: es posible encontrar algunos espacios de "divina coincidencia" en el campo de las políticas de desarrollo productivo (o políticas industriales, entendidas en sentido amplio) y la política de liberalización comercial en el MERCOSUR. El concepto "divina coincidencia" fue introducido en la teoría macroeconómica por Blanchard y Galli[69] cuando señalan que, bajo ciertas condiciones, en la política económica y monetaria interna, los bancos centrales pueden estabilizar la inflación y el crecimiento, sin conflicto entre ambos objetivos. Análogamente, en la agenda futura del MERCOSUR (interna y externa), bajo ciertas condiciones y con ciertos instrumentos, es posible plantear un programa de negociación que conduzca a una mayor integración internacional comercial de los países y del bloque sin la desaparición del espacio para políticas industriales autónomas. Esta "divina coincidencia internacional" contribuiría a superar dilemas de política industrial y comercial que han frenado el avance del MERCOSUR.

Ahora bien, la "divina coincidencia internacional" no surge de manera espontánea, sino que es el resultado del propio activismo de los países desarrollados, en particular, luego de la severa crisis de 2008-2009. Como respuesta a esa perturbación, se afianzó el empleo del potente instrumento dado por la contratación pública, no solo con fines contra-cíclicos ("keynesianos"), sino, además, y principalmente, con propósitos estratégicos o estructurales. Esta realidad abre un nuevo espacio de oportunidad para la formulación de políticas y programas similares en los países en vías de desarrollo y, obviamente, para los miembros del MERCOSUR. Es evidente que el uso de estos instrumentos requeriría una coordinación fina con el curso que tomen eventuales negociaciones de comercio preferencial, ya sea porque previamente se implementen este tipo de disposiciones regionales, o porque se hagan las reservas pertinentes para poder aplicarlas luego.

En rigor, pueden sugerirse cuatro grandes ámbitos en los cuales el MERCOSUR puede comenzar a superar dilemas aparentes relativos a la negociación comercial y el desarrollo productivo. Este sería el caso de:

1 -Explorar la posibilidad de trabajo conjunto y cooperación en áreas que la política pública de desarrollo no ha abordado hasta ahora, como la mencionada utilización de la contratación pública para apuntalar objetivos estra-

tégicos en materia de innovación, promoción del desarrollo de PyMES y desarrollo socio-ambiental, entre otros.

2- Encontrar espacios de políticas de desarrollo productivo que generen nuevos mercados y hasta nuevas empresas o asociaciones de empresas innovadoras con potencial para escalar internacionalmente. Por ejemplo, puntualmente, hay significativas capacidades acumuladas en el campo-científico tecnológico y oportunidades atractivas para avanzar en el MERCOSUR en biotecnología y ciencias de la vida (genética y salud humana, animal y vegetal), energías renovables y uso de energía nuclear con fines pacíficos. También hay significativas capacidades acumuladas en el campo del *software* y los servicios conocimiento intensivos, y en todo el enorme campo de las industrias culturales y los contenidos, en las que la creatividad existente en los países miembros es una ventaja competitiva con reconocimiento internacional. Para impulsar la innovación e iniciativas conjuntas en estos campos sería clave que el MERCOSUR pudiera acordar y lanzar un Fondo Regional de Capital Emprendedor y desarrollara una estrategia conjunta focalizada para captar inversiones de empresas multinacionales en investigación y desarrollo en algunas de estas áreas.

Las compras públicas se afianzaron como herramienta estratégica

3- Sincerar la unión aduanera en el MERCOSUR; principalmente, es necesario esclarecer por parte de Brasil a qué tipo de integración puede comprometerse: si se tratase de perfeccionar la unión aduanera (la opción deseable), el MERCOSUR debe darse un programa coherente e implementarlo; alternativamente, la opción de segundo mejor quizás fuese su reformulación como una zona de libre comercio.

4- Desarrollar una agenda externa de negociaciones orientada al desarrollo sustentable, y no solo al acceso a mercados, es decir, orientada al crecimiento sostenible con reducción de pobreza y cambio estructural: desarrollo productivo, industrial y tecnológico, y desarrollo científico y socio-ambiental.

Las secciones siguientes profundizan exclusivamente en la primera opción, documentando alguna experiencia internacional reciente al respecto que puede ser un factor inspirador para el propio MERCOSUR.

UN CAMINO SIN TERMINAR

En la medida en que el empleo, la innovación, la sustentabilidad ambiental y la cooperación industrial sean componentes de una agenda futura del desarrollo productivo de los miembros del MERCOSUR, la contratación pública pasa a ser un instrumento importante para la consecución de estos objetivos estratégicos. Como se verá más adelante, desde una perspectiva internacional, esa herramienta ha sido subutilizada por estos países, o mal utilizada. Y en este último aspecto, es claro que la dominancia de los conocidos problemas de corrupción que con frecuencia cruzan la inversión pública, puede frenar o nublar su aprovechamiento, una situación que la voluntad política debe revertir en aras de lograr transparencia y eficiencia en la aplicación de esas inversiones.

Este espacio de cooperación tiene antecedentes en el bloque que, a la luz de la experiencia internacional reciente, podría expandirse. En efecto, el MERCOSUR acordó un Protocolo de Contrataciones Públicas en dos oportunidades, lo cual es una buena señal. En su versión original, fue aprobado por la Decisión del Consejo Mercado Común (CMC) No. 27/04 y en su versión revisada, por la Decisión CMC No. 23/06 (en la reunión del 20 de julio de 2006 en Córdoba, Argentina). Para que dicho Protocolo entre en vigencia se requiere que sea ratificado por los Congresos de al menos dos de los países miembros. El Protocolo no ha entrado en vigencia hasta ahora porque el único país que lo incorporó en su ordenamiento jurídico fue Argentina en 2009. Asimismo, Brasil otorga en su Ley12349/10 la extensión del margen de preferencia de precios a los bienes y servicios originarios de los países del MERCOSUR, algo que se efectivizaría una vez que el Protocolo fuese ratificado. Es decir, esto indica que hay una buena oportunidad para modernizar la normativa MERCOSUR en esta materia a fin de incorporar estos objetivos y programas estratégicos, como lo ha hecho, por ejemplo, la UE en la Directiva 2014/24/UE. Es muy probable que tal modernización, de cara al futuro, logre consenso en los países miembros, sobre todo en los de menor tamaño, lo cual facilitaría su posterior ratificación y entrada en vigencia.

La contratación pública aparece como una oportunidad de movilización de recursos en un

contexto de demanda internacional deprimida y, como se argumentó, como palanca para el desarrollo productivo del bloque. En el caso del MERCOSUR, esto requerirá introducir cambios en la legislación vigente en los miembros y en el mencionado Protocolo respectivo. Como se verá, la revisión de la experiencia internacional es, sin duda, aleccionadora.

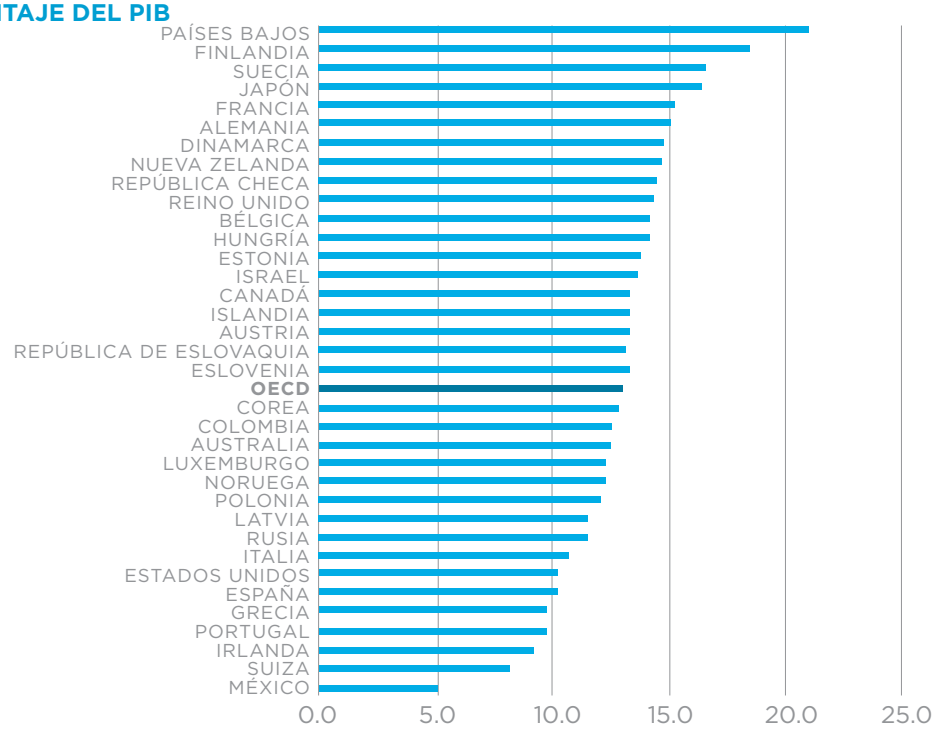
FOCOS ESTRATÉGICOS Y ESPACIOS EXISTENTES

Las contrataciones públicas representan, de acuerdo a una estimación de la OCDE para 2008,[70] en promedio, 13% del PIB de los países miembros (Gráfico 1); este porcentaje se incrementa si se agregan las compras de empresas estatales de servicios. Los recursos presupuestarios, financiados en gran parte con los impuestos que pagan los contribuyentes, son los que hacen del Estado nacional el más importante comprador individual en la economía de un país. A su vez, los estados sub-nacionales o locales, en los países miembros de la OCDE, son responsables de más del 50% del total de ese gasto. Por ello, buenas políticas públicas en materia de compras del Estado, en todos los niveles de gobierno, son una herramienta clave al servicio del desarrollo económico, científico, tecnológico, social y ambiental, así como un pilar central de la gobernanza pública.

> 13% del PIB representan las compras públicas para los países de la OCDE

Más allá de la búsqueda de eficiencia, efectividad de costos, calidad, estímulo a la competencia, integridad y transparencia, como ya se dijo, crecientemente la política de compras públicas se utiliza internacionalmente para objetivos adicionales de política, llamados "secundarios", pero que resultan de carácter estratégico en términos del modelo o patrón de desarrollo de un país o de una región. Estos objetivos pueden incluir: el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMES), la cooperación industrial, la promoción de la innovación y del desarrollo ambientalmente sustentable (*sustainable green growth*), la promoción de estándares para la conducta responsable corporativa y objetivos de políticas industrial y social más amplios, entre otros.

GRÁFICO 1
COMPRAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO GENERAL. 2013
PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: OCDE (2015).

Merece destacarse, en primer lugar, que la gran mayoría de los países desarrollados y países de desarrollo intermedio, como Brasil y México, utilizan la política de compras públicas de modo estratégico para perseguir estos objetivos adicionales de política y favorecer así el crecimiento de sus economías. En segundo lugar, la mayoría de los países desarrollados, y también México (aunque no Brasil) son signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), originalmente suscripto en 1994 (ACP de 1994) y luego, en una parte, revisado en 2012 (ACP revisado), así como de una diversidad de acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio, que incluyen capítulos sobre contratación pública. El ACP y los acuerdos de libre comercio se basan en los mismos principios: garantías de no discriminación y de trato nacional para los proveedores de las Partes, transparencia y equidad procesal.

A nivel internacional se usan para promover las PyMES

Cabe, entonces, preguntarse cómo estos países han podido compatibilizar, y no sacrificar, o al menos no enteramente, sus objetivos estratégicos referentes a la contratación pública con los compromisos de apertura al comercio internacional, entre ellos el de trato nacional y no discriminatorio para las partes, que emanan de dichos acuerdos. Y aquí encontramos que un grupo relevante de países signatarios del ACP, como Corea, EE.UU., Israel y la Unión Europea, han logrado equilibrar y preservar esos objetivos estratégicos presentes en sus normas nacionales con las obligaciones plurilaterales o bilaterales que surgen de dichos Acuerdos. Precisamente, es en los Anexos del ACP, correspondientes a cada país suscriptor del Acuerdo, al especificarse el alcance efectivo de cobertura del mismo, así como las instituciones y normas exceptuadas, o parcialmente cubiertas y obligadas por el Acuerdo, donde sus suscriptores transparentan los objetivos y áreas de desarrollo estratégico o los objetivos de política industrial en su política de contratación pública.

Es decir, un dato a tener en cuenta para el MERCOSUR es que, no obstante los Acuerdos suscriptos y reglas acordadas en la OMC limitan significativamente el margen de maniobra para la formulación de la política industrial tradicional,[71] achicando el espacio para las políticas de desarrollo productivo de los países en vías de desarrollo, hay ciertas áreas en las que existe un consenso internacional implícito respecto de la legitimidad de la acción del Estado en una economía de libre mercado para apoyar su desarrollo. Este es el caso, por ejemplo, del fomento de PyMES (emprendedores y empresas con objetivos sociales, de igualdad de género o inclusivos); la promoción de la innovación; el apoyo a las regiones menos desarrolladas, en declinación, o con problemas de empleo; la promoción de la economía verde, incluyendo productos y soluciones que contribuyan a mitigar el riesgo climático.

LECCIONES INTERNACIONALES

En esta línea, la siguiente sección documenta algunos de los instrumentos de esta naturaleza presentes en los marcos regulatorios de varios países. Estas medidas se han agrupado en tres grandes áreas: las referidas a PyMES, normas de cooperación industrial, financiamiento y programación de la demanda, y el fomento a la innovación. No se trata, por supuesto, de un inventario exhaustivo, sino de un primer ejercicio que tiene como propósito aportar a una discusión en el MERCOSUR al respecto.

PARTICIPACIÓN DE LAS PyMES

La utilización de la contratación pública procura, crecientemente, asegurar que una parte significativa del gran volumen de compras del Estado, financiado con los impuestos que pagan los contribuyentes (o con endeudamiento), vaya obligatoriamente a PyMES, o a otras empresas con objetivos sociales. En varios de estos casos, los instrumentos que establecen una preferencia de la contratación pública a empresas PyMES o empresas con objetivos sociales no van necesariamente acompañados de una discriminación explícita respecto del proveedor extranjero. Es interesante mencionar que la densa gama de instrumentos de este tipo, implementados por varios países (Recuadro 2), no tiene correlato en las iniciativas regionales del MERCOSUR. En contraste con esa experiencia internacional, la promoción de la participación de las PyMES es uno de los grandes objetivos estratégicos ausentes en la legislación de Contratación Pública en Brasil y

RECUADRO 2. **NUEVE INSTRUMENTOS PARA IMPULSAR A LAS PYMES**

En las leyes de contratación pública de diversos países pueden identificarse fácilmente nueve instrumentos principales cuyo propósito es promover la participación y el fortalecimiento de PyMES y otras empresas similares:

1. Cumplimiento de cuotas: se fija que cierto porcentaje del total del gasto en compras públicas debe adjudicarse al sector o grupo que se desea promover, por ejemplo, PyMES. En Corea alcanza 50%, en EE.UU., el Programa Federal de Subcontratación Obligatoria a PyMES fija esa cuota en 25%,[72] al igual que la política específica del estado de California.
2. Reservas de contratación o licitaciones exclusivas debajo de ciertos montos: se restringe la participación al grupo de empresas (o sector) que se quiere apoyar. Ejemplos: Corea[73] para PyMES, empresas locales y empresas que satisfacen objetivos sociales y criterios de igualdad de género, y México, para MiPyMEs.
3. Margen de preferencia de precios: en los casos que la oferta económica de un sector o grupo promovido sea más elevada que la del resto de los oferentes, se aplica un margen que equipara esas ofertas. Esto es aplicado a las PyMES en Corea, EE.UU. (federal y de California) y México. Este instrumento se utiliza también para otorgar una preferencia a la industria doméstica por sobre el proveedor del exterior, por ejemplo, en Corea, EE.UU., Israel, Brasil y Argentina, siendo que los márgenes de preferencia de precios varían entre un nivel relativamente bajo de 7% para PyMES y 5% para empresas grandes en Argentina (Ley 2.551/2001), pasando por niveles intermedios de 12% y 6%, respectivamente, en EE.UU. y hasta niveles más altos de 15% en Israel (20% cerca de Gaza) y de 25% en Brasil, estableciéndose además, en ciertos sectores estratégicos, un margen más alto: 50% en compras públicas para la defensa en EE.UU. y un margen de preferencia adicional al 25% en sectores estratégicos en Brasil.
4. Criterio de evaluación: se otorgan puntos adicionales a los oferentes que cuenten con las características que se quieren promover: ser micro, pequeña o mediana empresa, ofrecer bienes favorables al medio ambiente, ser un proveedor local, ser una empresa o PyME innovadora. Ejemplos: Corea y estado de California.
5. Criterio de desempate: se define que, en caso de que dos participantes empaten, se debe otorgar el contrato al participante que forme parte del grupo que se desea apoyar, PyMEs y MiPyMEs, proveedores locales, grupos vulnerables, u oferentes que ofrezcan una mayor subcontratación a PyMES o a proveedores locales.
6. Pago anticipado por adelantado y financiamiento: en Corea, las PyMES tienen derecho a un pago anticipado de 70% del contrato y, en contratos inferiores a US$ 423.800, la PyME tiene derecho al pago total e instantáneo del contrato; y hay créditos de hasta 80% del valor del contrato a través de un programa crediticio en red de unos 15 bancos comerciales.
7. Reserva de determinados productos para ser provistos por este tipo de empresas: por ejemplo, en Corea en productos de construcción (unos 207 productos), higiene y limpieza.
8. Metas porcentuales obligatorias o cuotas para compras verdes (productos, servicios, soluciones) en las áreas energética, transporte, infraestructura y mantenimiento.
9. Fondeo concesional de todo el ciclo de innovación para la contratación pública de PyMES y ulterior apoyo en la comercialización. Ejemplos; EE.UU., Gran Bretaña, Holanda, Japón, Unión Europea y España.[74]

Argentina y, por lo tanto, también ausente en los dos Protocolos sobre Contratación Pública del MERCOSUR, el original, y su versión revisada. Las legislaciones en el MERCOSUR otorgan principalmente una preferencia de precio para el proveedor nacional (como asimismo lo incluyen las legislaciones analizadas de otros países)

Debe señalarse que también existen casos importantes en los que subsisten sistemas de compras públicas para bienes y servicios (incluyendo la construcción) que establecen pre-

ferencias explícitas a favor de la provisión doméstica o nacional por sobre abastecedores externos. Por ejemplo, en EE.UU. la legislación de compre americano se remonta a 1933 (*Buy American Act*), una disposición que fue sustantivamente modificada en 1979 por la ley de Acuerdos Comerciales. En 2009, se promulgó la *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) que dispuso un margen de preferencia nacional de 25%. Hay normas similares en la legislación de Israel vigente desde 1992. En ambos casos, las preferencias para la compra de bienes y servicios nacionales se ven limitadas respecto de los países signatarios del ACP en la OMC, o respecto de aquellos países con los que se hubieren suscripto Acuerdos de Libre Comercio, recibiendo en estos casos el oferente extranjero trato nacional, no discriminatorio.

Puede mencionarse también el caso pionero de EE.UU. que combina el foco en las PyMES con el estímulo a su capacidad de innovación mediante un programa federal que se remonta a la década de los ochenta: el *Small Business Innovation Research Program*. A esto se agrega el amplio grado de discreción y campo de actuación que gozan las Agencias del Gobierno Federal para impulsar ambos objetivos a través de sus políticas y programas en el marco de la Ley Federal de Adquisición/FAR de 1984.

También legislación reciente de Brasil (Ley 12349/10) establece un margen de preferencia de precios de hasta 25% para productos: producidos en el país; producidos o provistos por compañías brasileñas, y producidos o provistos por compañías que han invertido en investigación y desarrollo tecnológico en Brasil. Esa legislación faculta la aplicación de un margen de preferencia adicional, en casos específicos, de productos manufacturados y servicios producidos en el país, que son el resultado de desarrollos e innovación tecnológica realizados en Brasil. Dicha ley otorga la extensión de la preferencia de precios a los bienes y servicios originarios de los países del MERCOSUR, la que también podrá eventualmente extenderse a aquellos países con los cuales Brasil celebre un acuerdo sobre compras gubernamentales. Sin embargo, como se mencionó, esta preferencia para el MERCOSUR está sujeta a la vigencia del Protocolo de Contrataciones Públicas.

Por otra parte, en sectores definidos por Brasil como "estratégicos" (por ejemplo, el sector de Tecnologías de la Información y Comunicación), puede restringirse la oferta a bienes y servicios desarrollados y producidos en el país. Es decir, en la práctica, la ley permite ejercer una reserva del mercado en caso de contratación pública en sectores estratégicos para la producción nacional. A su vez, la ley ordena el requisito de establecimiento en Brasil para que las compañías extranjeras puedan participar en las licitaciones de contratación pública.

COOPERACIÓN INDUSTRIAL, FINANCIACIÓN Y DEFINICIÓN ANTICIPADA DE DEMANDA

La ausencia de foco de la normativa regional en compras públicas en materia de PyMES (en particular, en objetivos estratégicos que aparecen más recientemente, como la innovación o el medio ambiente) es en cierta medida entendible. Lo que no resulta tan entendible en el marco de una declamada estrategia de sustitución de importaciones como política de desarrollo industrial en nuestros países, es la práctica ausencia en la normativa de contratación pública de mecanismos de cooperación para el desarrollo industrial a través de requisitos de contrapartida, compensación, u *offset*, como los vigentes en Israel desde 1995. A este respecto, el compromiso adoptado por Israel es eliminar su aplicación a los países signatarios del ACP en la OMC recién en 2029.

El objetivo de las políticas de compensación o contrapartida en Israel es promover la cooperación de largo plazo entre su industria y las grandes empresas internacionales que pueden recibir contratos de alto valor del gobierno, de forma de estimular la creación de empleo, la transferencia de tecnología y conocimiento y el desarrollo de nuevos mercados. La compensación para la cooperación industrial puede instrumentarse de diferentes formas: subcontratación local, inversión extranjera directa, investigación y desarrollo, transferencia de *know-how* o adquisición de bienes o servicios domésticos, hechos en Israel. Estas políticas de offset requieren que las entidades y corporaciones del gobierno, las corporaciones municipales y los proveedores de salud, que lleven adelante contrataciones públicas superiores a US$ 5 millones con proveedores extranjeros, suscriban obligatoriamente un acuerdo de compensación mediante cooperación industrial por un valor equivalente al 35%, de 50% en el caso de compras relacionadas con Defensa, o del 20% del valor total de contratación para países firmantes del ACP en la OMC.[75]

En el MERCOSUR, solo Brasil incorporó recientemente a su legislación una normativa de este tipo (Ley 12349/10).

Otras direcciones para el uso inteligente de las compras públicas, poco exploradas en la región, están ilustradas por los programas de fondeo de todas las fases del ciclo de la innovación y la definición anticipada de las necesidades en la compra pública de soluciones innovadoras por parte de los organismos contratantes (en sus respectivas áreas de responsabilidad), o su poder regulatorio y de policía (por ejemplo, en los casos de salud y medio ambiente), así como el diálogo con las empresas, grandes y PyMES. Estos son factores clave en la implementación de la compra pública como herramienta para generar innovación en la economía. En esta materia, brindan lecciones los casos de Corea, EE.UU. (California) y la Unión Europea, con normativas que tienen la mirada puesta en la innovación en las PyMES, en las PyMES innovadoras, el fomento a las compras verdes y a la contratación de bienes, servicios y soluciones innovadoras para la protección del medio ambiente y la mitigación del riesgo climático.

COMPRAS PÚBLICAS E INNOVACIÓN EUROPEAS

Dada la inspiración "europeísta" del Tratado de Asunción, es muy pertinente reseñar algunas instancias de la normativa de ese bloque respecto a las compras públicas y su papel como palanca para la innovación.

Apuntalar la innovación a través de las compras públicas

En primer lugar, la nueva Directiva Europea de Contratación Pública, (2014/24/UE) aprobada por el Parlamento y el Consejo Europeo, el 26 de febrero de 2014,[76] incorpora la promoción de la innovación a través de los instrumentos de la contratación pública, como una nueva política pública al mismo nivel que la política social o medioambiental. Precisamente, en el Considerando 47 se establece que los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica de la compra pública para fomentar la innovación, por considerarla uno de los principales motores del crecimiento futuro.

El Considerando 2 de la Directiva establece que la contratación pública desempeña un papel clave en la *Estrategia Europa 2020*,[77] orientada al crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. La Directiva, se aplica a las contrataciones cuyo valor estimado (excluido el IVA) sea igual o superior a los siguientes umbrales: i) EUR 5.186.000 en obras; ii) EUR 134.000 en bienes y servicios; iii) EUR 207.000 en bienes y servicios de poderes adjudicadores subcentrales; iv) EUR 750.000 en servicios sociales y otros especificados en el anexo XIV. La promoción de la innovación a través de la contratación pública es el corazón conceptual de esta directiva (Recuadro 3).

En segundo lugar, cabe destacar el Programa Horizonte 2020,[78] el programa marco más grande de la UE para investigación y desarrollo (I&D) e Innovación, que cuenta con cerca de EUR 100 billones de fondeo para el período 2014-2020; se trata del instrumento financiero para implementar la iniciativa de Unión para la Innovación, que es parte central del Plan Europa 2020. El objetivo es asegurar que Europa produzca ciencia de clase mundial, elimine las barreras a la innovación y facilite una colaboración entre el sector público y privado para generar innovaciones y colocarlas en el mercado. Este Programa será complementado con otras iniciativas a fin de desarrollar un Área de Investigación Europea *(European Research Area).* El Programa Horizonte 2020 tiene un instrumento particular dedicado a las PyMES (Recuadro 4).

En tercer lugar, debe mencionarse que la Comisión Europea apoya tanto la creación de redes intra-regionales para la compra pública de innovación e intercambio de buenas prácticas, como la realización de compras públicas conjuntas transfronterizas a ser realizadas al menos por 3 países miembros o asociados. A través de convocatorias sobre diversas temáticas del Plan Horizonte 2020, la Comisión subvenciona hasta 100% de los costos directos, más 25% de los indirectos asociados a las mencionadas redes. En el marco de ese mismo Programa, la Comisión subvenciona en 70% o 20%, respectivamente, el importe de las licitaciones y costos de gestión asociados a las compras públicas pre-comerciales (CPP) y a la compra pública de tecnología innovadora (CPTI), que se realicen de forma conjunta.[80] La CPTI consiste en la modalidad de compra de un bien o servicio que no existe y que requiere el desarrollo de tecnología nueva o mejorada. La CPP es una contratación de servicios de I&D, en la que el comprador público no se reserva el uso exclusivo de sus resultados, sino que los comparte con las empresas (riesgos y beneficios)

para desarrollar soluciones innovadoras que superen aquellas disponibles en el mercado. Las áreas promovidas no están acotadas, pero las más habituales han sido: salud, tecnologías de la información y comunicaciones, transporte y eficiencia energética.

Por último, es interesante resumir aspectos de la incorporación por parte de España de la mencionada Directiva 2014/24/UE a través de la Guía 2.0 para la Compra Pública de Innovación. De forma coherente con la Directiva, la Guía define a la compra pública de innovación (CPI) como "una actuación administrativa de fomento de la innovación, orientada a potenciar el desarrollo de soluciones innovadoras por el lado de la demanda, a través del instrumento de la contratación pública."Sus objetivos son: "la mejora de los servicios públicos a través de bienes, servicios o soluciones innovadoras; el fomento de la innovación empresarial; y el impulso a la internacionalización de la innovación, utilizando el mercado público local como cliente de lanzamiento o referencia".

Para la Guía 2.0, la CPI es una estrategia cuyo fin es posibilitar un cambio en el modelo productivo, poniendo en valor el conocimiento y su transferencia. Para ejercer esta opción estratégica se requiere un alto nivel de profesionalización en el Estado, la constitución de equipos interdisciplinarios e incluso el fomento a la constitución de centros de conocimiento específicos. A su vez, la CPI, así concebida e implementada (incluyendo la herramienta de reserva de compras), es una herramienta clave para la consolidación de una red de PyMES dedicada a la innovación y para apoyar la difusión internacional de la tecnología española.

La CPI se efectiviza, principalmente, en dos modalidades de actuación: la compra pública de tecnología innovadora (CPTI) y las compras pre-comerciales (CPP). Para promover la participación de las PyMEs en los procedimientos de compra pública para la innovación, se aconseja desagregar los grandes contratos en lotes (Artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE); incentivar la subcontratación; y reservas de

RECUADRO 3. **LA INNOVACIÓN EN LA DIRECTIVA EUROPEA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA 2014/24/UE**

El objetivo estratégico de promover la innovación está referenciado en más de setenta instancias en esta Directiva, siendo tres las más relevantes:

Artículo 2.22- Define legalmente la innovación: introducción de un producto, servicio o proceso nuevos o significativamente mejorados, que incluye, aunque no se limita a ellos, los procesos de producción, edificación o construcción, un nuevo método de comercialización o un nuevo método de organización de prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores, entre otros, con el objetivo de ayudar a resolver desafíos de la sociedad o a apoyar la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Artículo 31: habilita a los poderes adjudicadores para establecer "asociaciones para la innovación" (AI) en el largo plazo, incorporando uno o varios socios con vistas al desarrollo y ulterior adquisición de nuevos productos, servicios u obras innovadores. La AI tendrá como fin el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, y se estructurará en fases siguiendo la secuencia las etapas del proceso de investigación e innovación, que podrán incluir la fabricación de los productos, la prestación de los servicios o la realización de las obras. El poder adjudicador podrá decidir, al final de cada fase rescindir la AI o, reducir el número de socios. La selección de candidatos aplicará criterios de capacidad en investigación y desarrollo y de generación de soluciones innovadoras.

Artículos 67.2, 70, y 76.2: facultan a los poderes adjudicadores para que, en la determinación de la oferta más ventajosa, en las condiciones de ejecución del contrato y en contrato de servicios sociales, puedan tomar en cuenta las características innovadoras, entre otros factores.

Cabe subrayar la visión comprensiva ("schumpeteriana") de la innovación contenida en el Artículo 22, la cual incluye cinco ámbitos: nuevos productos (o servicios), nuevos procesos o métodos de producción, nuevas fuentes de aprovisionamiento, el aprovechamiento de nuevos mercados, y nuevas formas de organización de los negocios.

contratos a PyMES innovadoras.

La implementación financiera de las recomendaciones referidas a la CPI se hace a nivel nacional y comunitario. En España, los Programas INNODEMANDA e INNOCOMPRA, y a nivel europeo, las subvenciones a las iniciativas conjuntas del *Programa Horizonte 2020*. El Programa INNODEMANDA financia las actividades de I&D asociadas a una licitación pública,[81] mientras que el Programa INNOCOMPRA apoya a los órganos públicos de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de proyectos innovadores vinculados a compras públicas. En este último caso, hay cofinanciación del Programa operativo de I&D+i (innovación), del Fondo Tecnológico 2014-2020 de la UE y Fondos FEDER de distribución regional.[82]

Herramientas similares a estas, implementadas adecuadamente, permitirían a los países del MERCOSUR construir bases productivas más complejas, competitivas y diversificadas, dotándolos de mejores capacidades para enfrentar los desafíos de la globalización y encaminarse en un sendero de desarrollo sustentable.

HACIA UNA MODERNIZACIÓN DEL MARCO REGULATORIO

Aunque el balance del MERCOSUR es positivo, sus resultados están por debajo del potencial que se previó originalmente para el proyecto integrador en términos del desarrollo productivo y sustentable de todos los países miembros y, consecuentemente, de un mejor perfil de integración al mundo. Una combinación de factores explica ese desempeño por debajo del potencial. Una cancha de juego desnivelada y fuertes fluctuaciones macroeconómicas afectaron el libre comercio intrazona. La incertidumbre de acceso al mercado ampliado reforzó la concentración de los beneficios en la economía de mayor dimensión. En el frente externo, las dificultades para alcanzar acuerdos equilibrados en las negociaciones de comercio preferencial con los mercados desarrollados (en un contexto de debilitamiento del multilateralismo y de persistencia del proteccionismo agrícola) bloqueó la transición hacia un esquema más integrado y competitivo en el plano global. A esto debe sumarse, el peso de visiones aislacionistas en las economías principales del bloque. En su conjunto, estos factores negativos de la trayectoria del acuerdo llevaron a una pérdida de visión compartida sobre el sentido y rumbo estratégico del MERCOSUR, deteriorando la percepción de ganancias mutuas y debilitando la cohesión interna.

Si bien la prioridad actual es superar con éxito las tensiones institucionales en el bloque y recuperar un crecimiento sostenible en los países miembros, el MERCOSUR debe mirar más allá, a fin de contribuir a un sendero de desarrollo sustentable y hacer posible un futuro mejor para todos. Se trata de una recuperación de las raíces desarrollistas del proyecto

RECUADRO 4. **LAS PYMES Y EL PROGRAMA HORIZONTE 2020**

Este programa cuenta con un instrumento particular dedicado a todo tipo de PyMES innovadoras que aspiren a desarrollarse, crecer e internacionalizarse. La financiación de esta herramienta alcanza EUR 3,5 billones para 2004-2020 y busca asistir a las PyMES de alto potencial para desarrollar productos, servicios y procesos innovadores. El apoyo financiero y de negocios cubre todo el ciclo de la innovación y se materializa de la siguiente forma:

Fase I: Concepto y evaluación de la viabilidad: fondos concesionales o *grants* por hasta EUR 50 mil por proyecto (70% del costo), 6 meses de duración.

Fase II: I&D, Demostración, Replicación Comercial y Plan de Negocios: fondos concesionales o *grants* en un rango de EUR 500 mil a EUR 2,5 millones por proyecto (70% del costo), entre 1 y 2 años de duración; consultoría y *coaching* de negocios sin cargo.

Fase III: Comercialización, Facilitación de Acceso a Financiamiento de riesgo para la explotación comercial de la innovación y otros servicios de consultoría de negocios: Brindados por la Red Europea de Empresas (*Enterprise Europe Network*).[79]

integrador, en el cual se impulse la inversión y la innovación, a fin de aumentar la productividad y mejorar el perfil exportador. En esa extensa agenda, esta nota se ha limitado a enfocar un tema clave y de renovado interés internacional: la utilización de la contratación pública con fines estratégicos, situada en un nuevo marco de políticas y procedimientos que deben asegurar la eficiencia, transparencia e integridad, para no repetir los errores del pasado. Para apuntalar tanto la agenda interna como la agenda externa, el MERCOSUR puede y debe modernizar la herramienta de la contratación pública, a nivel nacional y regional, con el fin alcanzar tanto los objetivos primarios de eficiencia y transparencia, como los objetivos estratégicos vinculados a la innovación, al desarrollo de las PyMES y la formación de una red de PyMES innovadoras, y la protección del medio ambiente. Esto, actualmente, lo practican gran parte de los países desarrollados, y lo puede hacer el MERCOSUR como parte de su necesaria renovación.

NOTAS

[68]Entre enero de 1986 y diciembre de 1988, siendo Subsecretaria de Desarrollo Industrial, de Argentina, participé activamente en la negociación del Programa de integración ente Argentina y Brasil, y tuve un rol principal en el diseño, negociación y redacción de los Protocolos Sectoriales de Libre Comercio en Bienes de Capital (1986), Industria de Alimentos e Industria Automotriz (1987) y luego en la negociación del Tratado de Integración (1988). El PICE se lanzó en julio de 1986 con el título de "Asociación para Crecer".

[69]Blanchard y Galli (2005).

[70]OCDE (2011).

[71]Históricamente, los países desarrollados utilizaron herramientas de política industrial tradicional (protección y subsidios fiscales y financieros) para ascender y luego, según Chang (2002; 2003), "patearon la escalera".

[72]Este Programa es obligatorio en EE.UU. desde 1984 y exige, en todos los contratos de provisión de bienes y servicios que excedan los US$ 600 mil, y los US$ 1,5 millones en obras de construcción, la subcontratación a pequeñas empresas, pequeñas empresas de veteranos, pequeñas empresas en zonas desventajosas o sub-ocupadas y a pequeñas empresas propiedad de mujeres.

[73]En Corea hay restricciones para la participación de empresas grandes en los contratos cuyos montos están por debajo de los umbrales que impone el Acuerdo de Contratación Publica en la OMC (permitiéndose la contratación directa en contratos pequeños menores a US$ 42.400); y en obras de construcción a partir de la segunda clase, obras menores a US$ 127 millones en ingeniería civil y a US$93,2 millones en obras de arquitectura, solo pueden participar empresas PyMES.

[74]Véase OECD (2010) para el instrumento 9.

[75]La normativa en Israel sobre offset permite incentivar la generación de empleo en zonas prioritarias o la inversión en tecnología avanzada e I+D, con un porcentaje de contabilización de hasta 150% para la compensación. Asimismo, en el caso de elección entre dos proveedores extranjeros, se puede optar por el que mayor subcontratación local ofrezca realizar.

[76]Comisión Europea (2014ª). Esta disposición reemplazó la Directiva 2004/18/CE y debe ser incorporada en la normativa de cada país miembro en un plazo de dos años.

[77]Comunicación de la Comisión del 3 de marzo de 2010.

[78]Comisión Europea (2014b).

[79]Más información en http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/sme-instrument.

[80]MINECO, 2015.

[81]La página del Ministerio de Economía y Competitividad de España describe este Programa en el rubro de "Fondos de Fomento de la Innovación desde la Demanda" (Fondos FID). Se trata de un instrumento financiero de apoyo a la oferta tecnológica que concurra a procesos de CPI, pudiendo financiar a empresas el coste de la innovación tecnológica requerida en la CPI. La entidad gestora de este Programa es el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), del MINECO, www.cdti.es/index.asp?MP=7&MS=581&MN=3.

[82]El Programa es gestionado por la Sub Dirección de Fomento a la Innovación Empresarial del MINECO.

BIBLIOGRAFÍA

Blanchard O. y Galli J. (2005) Real wage rigidities and the new keynesian model, NBER Working Paper Series, Working Paper 11806. Cambridge. Noviembre.

Chang,Ha-Joon (2002) Kicking Away the Ladder: Development Strategy, Historical Perspective, Anthem Press. Julio.

Chang, Ha-Joon (2003) "Kicking Away the Ladder: The "real" History of Free Trade", FPIF Special Report (PDF), www.personal.ceu.hu. Diciembre

Guajardo J., Molano M. y Sica, D (2016) La industria latinoamericana. ¿Y el rol de China cuál es?, Atlantic Council, Adrienne. ArhstLatinAmerica Center. Agosto. Washington.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2014) Guía Práctica de Compras Públicas, IMCO

MINECO (2015) Guia 2.0 para la Compra Pública de Innovación, Ministerio Economía y Competitividad de España.

Nofal, Beatriz M. (1997) Las Grandes Asignaturas Pendientes del MERCOSUR, Boletín Informativo Techint, N° 292. www.boletintechint.com. Octubre-Diciembre.

Nofal, Maria Beatriz (2000) Conflictos, Dilemas y Oportunidades en la Política Comercial, en El Futuro del MERCOSUR, compilador Felipe de La Balze, CARI-ABA. Buenos Aires.

Nofal, Beatriz (2003) Reflexiones sobre el futuro del

MERCOSUR: ¿Refundación o Reformulación? Grupo de reflexiones prospectivas sobre MERCOSUR, Instituto de investigaciones de Relaciones Internacionales-IPRI, Brasilia.

Nofal, Beatriz (2016) Las primeras señales hacia una mejor integración con el mundo, Perfil, septiembre.

Nofal Beatriz (2016 b) Contratación Pública: Lecciones para el Desarrollo de la Legislación y la Práctica Internacional, Informe preparado para la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas, CADIEEL, Eco-Axis. Buenos Aires.

OECD (2010) Public Procurement Programs for Small Firms-SBIR type Programs, www.oecd.org/innovation/policyplatform

OECD (2011) Government at a Glance 2011, OECD Publishing. Junio.

OECD (2015) Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris: http://dx.doi.org/10.787/gov_glance-2015-43- o en www.ocde.org

OECD (2016) The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness, OECD Publishing, Paris.

Reich, Ari (2015) Israel Procurement Regime: International and Comparative Aspects

Vonortas, N. Bathia, P. Mayer, D. (2011) Public Procurement and Innovation in the US, mimeo, The George Washington University, The Elliot School of International Affairs.

Legislación

Comisión Europea (2014a) Directiva 2014/24/UE.

Comisión Europea (2014b) What horizon 2020.

DGS (2010) State Contracting Manual, Vol. Two - California Department of General Services.

Diário Oficial da União (2010) Lei 12349/10. Secao 1, No. 240, Brazilia-DF, quinta –feira, 16/12/2010. Brasil.

FAR. Federal Acquisition Regulation, EE.UU.

¿HAY FUTUROS POSIBLES?

JULIO MARÍA SANGUINETTI
ex Presidente de la República Oriental del Uruguay

Es notorio que el MERCOSUR ha atravesado sus peores momentos en los últimos años. Los desentendimientos entre los gobiernos han sido constantes y quizás el más emblemático –por lo absurdo– sea el que mantuvo enfrentados a Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa en el río Uruguay. La suspensión de Paraguay en junio de 2012 y la consiguiente incorporación de Venezuela, fue otro momento crucial de esos enfrentamientos que aún proyecta sus malignas consecuencias sobre la actualidad.

Estos hechos nos hablan de una voluntad política de muy débil espíritu integracionista. Algunos practicaron un proteccionismo contradictorio con la esencia del libre mercado que fue –y sigue siendo– el corazón del proyecto. Otros fueron indiferentes a esta violación de la letra y el espíritu del Tratado de Asunción. El hecho es que, desde la devaluación brasileña de enero de 1999, el MERCOSUR se estancó. Se habían vivido ocho años de real construcción, pero esa circunstancia reveló la notable asimetría de las cuatro economías asociadas. A partir de allí se fueron generando debates comerciales, a los que se les agregaron consideraciones políticas profundamente divisorias.

Han emergido en los últimos tiempos voces reivindicativas de un proceso más laxo, que habilitara a los Estados miembros a suscribir acuerdos comerciales fuera del Tratado. Es una demanda, aún no respondida, al problema real de que el mundo globalizado muestra una dinámica de mega-acuerdos comerciales. El Atlántico Sur aparece alejado, como aislado, en un momento en que el Pacífico marca el ritmo de la dinámica económica, en dialéctico juego con los EE.UU..

Esta situación pone en cuestión nuestro proceso de integración, que nació con un fuerte espíritu asociativo y la real esperanza de configurar un espacio económico de mayor escala, que pudiera insertarse exitosamente en la economía global.

A nuestro juicio, la idea estratégica sigue siendo valiosa. Los cuatro países fundadores, por su vecindad geográfica, el flujo demográfico y la cercanía cultural, podrían encontrar nuevamente en la asociación comercial un instrumento efectivo de desarrollo. El desafío es que abordaran la coyuntura histórica con mayor sentido práctico, menos retórica política y una auténtica voluntad de recíprocas concesiones. Mi país, el Uruguay, sacrificó mil empresas en el altar de la apertura regional; no encontró, sin embargo, la respuesta consiguiente de ganar espacios en la frontera ampliada. La visión particularista, asociada a reclamos internos, fue llevando al desánimo. No se superará si no es con hechos. Hechos, repito. Y esto refiere, naturalmente, a las dos economías mayores.

Me aterroriza la repetida convocatoria a la "refundación". Hoy se requieren avances prácticos, pragmáticos, que vayan regenerando una confianza hoy desvanecida. Bien está el intento de continuar las negociaciones de acuerdo con Europa, pero no esperemos demasiado, porque allí se viven problemas demasiado graves para que se esté dispuesto a algún sacrificio de competencia. Nuestra mirada debe estar primero hacia lo nuestro, con realismo, para que se defina con claridad una estrategia. No pasa hoy por un MERCOSUR cerrado sino, por el contrario, por una estructura más flexible, que asegure de verdad la libre circulación interna y habilite algunos acuerdos parciales con otros espacios mayores. No luce muy heroico, pero es lo que se divisa en el horizonte. Más allá, hablará el tiempo.

BID
Mejorando vidas

MIRADAS SECTORIALES

Además de analizar el andamiaje general de un proceso de integración, visiones particulares y focalizadas permiten comprender mejor el cuadro de dificultades y oportunidades que genera un proceso de esta índole. El abordaje estratégico del MERCOSUR en materia sectorial ha sido parcial e insuficiente, llegando incluso a la casi omisión de actividades que hacen parte sustantiva de su inserción en el mercado global. Una excepción han sido las iniciativas de integración productiva, cuyo replanteamiento podría contribuir a aprovechar las ventajas de la integración en el nuevo escenario global.

INTEGRACIÓN AGROPECUARIA

ALEJANDRO RAMOS
FERNANDO VILELLA

EL FOCEM Y LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

ADRYELLE PEDROSA FONTES
LEONARDO REISMAN

POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

PABLO TRUCCO

INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA

EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA
CARLOS LAMPERT COSTA

INTEGRACIÓN AGROPECUARIA

ALEJANDRO RAMOS M.
FERNANDO VILELLA

La creación del MERCOSUR incentivó el crecimiento de los flujos de comercio de productos agropecuarios aprovechando complementariedades entre sus socios; se trata, además, de países con notorias ventajas comparativas globales en este sector. Sin embargo, la arquitectura institucional del bloque no ha contemplado suficientemente esta actividad. Alcanzar las condiciones para la libre circulación de productos agropecuarios facilitaría la constitución de cadenas de valor regionales con proyección global. Adicionalmente, una agenda densa de cooperación que ensanche la capacidad de innovación permitiría que los países se acoplen al ritmo de cambio técnico impuesto por los líderes mundiales. El principio constructivo de la integración debería combinar productivamente esfuerzos públicos y privados.

MERCADO REGIONAL Y COMPETITIVIDAD GLOBAL

Los cuatro socios fundadores del MERCOSUR son países con relevantes ventajas comparativas en un amplio espectro de actividades agropecuarias y agroindustriales. Sus exportaciones extra-regionales muestran un componente destacado de productos obtenidos gracias a esa específica dotación de recursos naturales. Aunque entre 2003-2008 el auge de precios de los productos básicos (en particular, de los alimentos) favoreció notoriamente al sector externo de estas economías, el posterior enfriamiento relativo de estos mercados ha puesto en evidencia la necesidad de aprovechar esos recursos con un rango más diversificado de bienes.

Este artículo se enfoca en la función que podría cumplir la integración agropecuaria en el MERCOSUR para apalancar una inserción competitiva y de mayor amplitud de este sector en los mercados mundiales. En la primera parte se resumen algunas de las tendencias mundiales en la producción y la productividad agropecuaria, así como en el consumo de estos bienes, las cuales ofrecen oportunidades y fuertes desafíos al bloque regional. En especial se presentan indicadores que caracterizan las modalidades que ha asumido el cambio tecnológico en este sector en los últimos decenios. En el plano de la producción, después de la "Revolución Verde" de los 70s y 80s que elevó la producción agropecuaria mediante tecnologías que intensificaban el uso de insumos (fertilizantes, agua, etc.) desde los 90s el eje de la innovación se desplazó hacia la búsqueda de ganancias masivas de eficiencia: producir más con menos insumos. Con ello se busca garantizar el abastecimiento de la creciente demanda mundial, a la vez que se impulsa la sustentabilidad ambiental del sector en el largo plazo. No obstante que los países del MERCOSUR son actores protagónicos en la producción agropecuaria mundial, un indicador de eficiencia (y por tanto de incorporación de tecnología) basado en estimaciones a precios constantes provistas por el Departamento de Agricultura de EE.UU. muestra un cierto rezago respecto a los centros de innovación, ubicados en EE.UU., los países europeos y China. Por su parte, los mercados de productos agropecuarios exhiben cada vez más fenómenos de diferenciación que requieren combinaciones estratégicas de investigación y desarrollo, inteligencia de mercados, logística y medidas de política comercial de gran complejidad. Una articulación regional de los sistemas de innovación agropecuarios permitiría situar al bloque como protagonista del sector no solo en términos de escala, sino también de eficiencia y generación de nuevos productos.

La segunda parte revisa el impacto del MERCOSUR en el sector agropecuario de sus socios, tanto en términos de expansión de los flujos de comercio regional, como del desarrollo de su arquitectura institucional. Una integración efectiva de los mercados nacionales es una condición necesaria para la conformación de potentes cadenas de valor regionales agropecuarias centradas en la innovación a escala mundial. Visualizar al MERCOSUR como plataforma para exportaciones extra-regionales diversificadas -y logradas con tecnologías más eficientes y sustentables- es un objetivo estratégico para mejorar la posición competitiva de sus socios en el mercado mundial en este sector.

TENDENCIAS GLOBALES

Tanto las tendencias del cambio tecnológico como la evolución reciente de la estructura de la producción y el consumo de bienes agropecuarios a nivel mundial presentan oportunidades y desafíos para que los países del MERCOSUR capturen su potencial competitivo en este sector. Desde los 90s, se ha ido verificando una mayor densidad tecnológica en estas actividades, reflejada en la eficiencia de los procesos y en los productos elaborados, y como un resultado oleadas de innovación originadas en algunas economías. Esto se conjuga con proyecciones favorables para esos mercados, tanto en términos de expansión cuantitativa de la demanda, como de diversificación de productos. Aparte de los esfuerzos productivos que esto requiere, en el plano de la política comercial y de integración regional es necesario dar pasos para mejorar el acceso a mercados más amplios, permitiendo capturar las ventajas de escala que ello conlleva. El MERCOSUR puede ser un instrumento para ello.

AGROINDUSTRIA HOY: LAS CUATRO OLAS DE INNOVACIÓN

Los sistemas de producción agroindustrial han seguido una ruta evolutiva que se dirige hacia lo que hoy se denomina "agricultura

ampliada" y "bioeconomía". En estas nociones confluyen una gran diversidad de nuevas tecnologías productivas e innovaciones de producto, observándose una fertilización cruzada entre disciplinas y técnicas que antes se encontraban separadas. Para caracterizar el estado del arte en esta materia, pueden deslindarse analíticamente cuatro olas de innovación.

La intensidad tecnológica ha elevado la eficiencia

En primer lugar, se ha venido consolidando una tendencia hacia la implantación de "sistemas intensivos" de producción agropecuaria que comprende la difusión de muchos procesos y productos intermedios novedosos; por ejemplo: agricultura de precisión; irrigación por goteo, prácticas agrícolas de conservación del suelo, semillas e insumos "especiales" logradas gracias a múltiples técnicas genéticas. Maquinarias y equipos incorporan crecientemente conocimientos de frontera en diversos campos, en especial de tecnologías de información y comunicación que son aplicadas a la producción y a la comercialización; en particular, en sus expresiones más recientes: *Big Data* e Inter-

RECUADRO 1. **UNA MEDIDA DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES**

El producto agropecuario (Z_t) es resultado del empleo de una combinación de recursos (R_t) durante un periodo dado de tiempo. Una definición genérica de productividad (P_t) establece que:

$$P_t = \frac{Z_t}{R_t}$$

Para establecer esta relación en términos de una unidad de medida común (y no de las colecciones heterogéneas de productos e insumos), puede aplicarse un enfoque de contabilidad a precios constantes, homogenizando las magnitudes con precios fijados en una moneda común y correspondientes a un año base t dado. Las variables Z_t y R_t son a su vez resultado de componentes desagregados. En el primer caso, de distintos productos agropecuarios, y en el segundo, de los varios insumos empleados. La participación de estos (la estructura de la producción y de los costos en el año base) puede emplearse para agregar distintos indicadores físicos de producción (p.e. toneladas de naranjas), de recursos (p.e. hectáreas de tierra), o bien series adecuadamente deflactadas de estos.

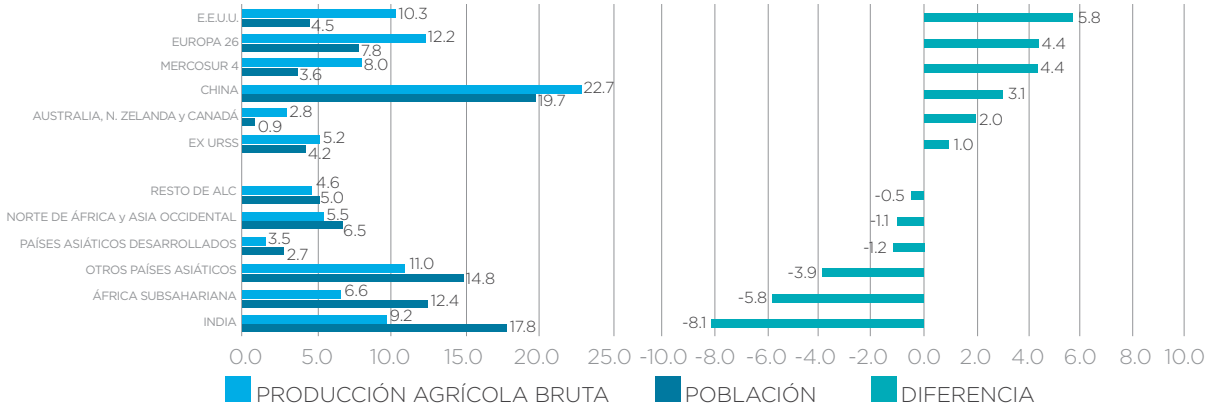
El indicador de evolución de la productividad (específicamente, de la productividad total de factores P_t) resulta de la aplicación de un operador de crecimiento logarítmico al cociente P_t, el cual designaremos con el signo diacrítico ^. Este operador genera la derivada temporal de los logaritmos naturales de las variables Z_t y R_t, con lo cual podemos escribir:

$$\hat{P}_t = \hat{Z}_t - \hat{R}_t$$

El crecimiento en la productividad total de factores entre dos periodos es, pues, el incremento de la producción, una vez que se substrae el aumento efectuado de los recursos empleados en su elaboración. El crecimiento de Rt puede ser ulteriormente descompuesto en los aportes que hacen los distintos factores (trabajo, tierra, fertilizantes, superficie irrigada, etc.).

El ERS obtiene indicadores de esta variable para 167 países utilizando las bases de datos de productos y de insumos agropecuarios de FAO, complementadas con información nacional. Las series están construidas con precios constantes en dólares de 2005 (en realidad, precios promedio 2004-2006 provenientes de FAO). Las series de producción agropecuaria son alisadas utilizando el filtro Hodrick-Prescott para atenuar su variabilidad anual. Véase: USDA-ERS (2017), Fuglie y Wang (2012) y Fuglie y Rada (2013).

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DE ECONOMÍAS SELECCIONADAS EN EL VOLUMEN DE PRODUCCIÓN BRUTA AGROPECUARIA Y EN LA POBLACIÓN MUNDIAL, 2004-2013 (EN PORCENTAJES)



Nota: El volumen de producción bruta agropecuaria está estimado a precios constantes de 2005; la población corresponde a las series del Banco Mundial; la participación corresponde al promedio del decenio 2004-2013.
Fuente: Elaboración propia con cifras del ERS del Departamento de Agricultura de EE.UU. y del Banco Mundial.

net de las Cosas. El efecto neto de esta mayor intensidad tecnológica es una elevación notable de la productividad agropecuaria a través de la eficiencia de sus procesos de producción: se logra producir más con menos insumos.[83] Como se verá luego, este fenómeno se observa principalmente en los centros generadores de estas tecnologías, EE.UU. y los países europeos, pero también, y de forma sorprendente, en el sector agropecuario de China. Por otra parte, es claro que la intensidad tecnológica dispara cambios sustanciales en los sistemas de gestión del sector que impactan y tensionan tanto la agricultura de gran escala como a la agricultura familiar.

En segundo lugar, se observa un amplio abanico de innovaciones en la elaboración de productos alimenticios finales, por ejemplo, los "alimentos funcionales". En este caso, el cambio técnico busca crear bienes dirigidos a mercados segmentados, aunque diseñados para un mercado global. Por ejemplo, los alimentos funcionales pueden tener propiedades nutraceúticas, es decir, fusionan nutrientes y fármacos; un caso muy difundido es el de los probióticos. En el espacio de innovación de productos es previsible una nueva generación de "alimentos industrializados", ya hoy presentes en el mercado en muchos países. Algunos analistas[84] prevén la extensión masiva de prácticas de alimentación fuera del hogar en muchas economías que demandarían bienes cuyo consumo final requiere muy pocas etapas ulteriores de elaboración, como hidratarlos o calentarlos. Para situarse en la frontera de estas innovaciones (o próximo a ella) son necesarias inversiones sustanciales en investigación y desarrollo en campos tales como ingeniería de procesos y productos, logística, inteligencia de mercados, creación de marcas, etc. También es necesario que el sector productivo incorpore regulaciones normativas que le permitan acceder a mercados globales.

Una tercera tendencia es la mayor difusión de "tecnologías de conversión" de materias primas agrícolas en proteína animal, lográndose un marcado crecimiento de la producción de carnes vacunas, aviares, porcinas, así como de huevos y leche. Este cambio está en sintonía con la evolución de la estructura de la demanda de alimentos, cuyas modificaciones dependen de una combinación de la elevación del ingreso en grandes capas de la población mundial (aumento de la clase media, por ejemplo, en China) y cambios en los gustos de los consumidores, que se inclinan hacia una mayor diversidad y calidad de los productos alimenticios.

> La bioeconomía es una incubadora de nuevos productos

Por último, puede anotarse la progresiva configuración de un nuevo sector productivo, la "bioeconomía" que fusiona disciplinas biológicas, genéticas y prácticas agrícolas con el fin de lograr nuevos procesos y productos; notablemente, biocombustibles de primera y segunda generación, bioplásticos obtenidos

de diversas fuentes, y otra gama de bienes.[85] Este componente del sistema de innovación es el más dinámico y el que tiene un potencial más imprevisible. Por ejemplo, la conversión de energía solar en biocombustibles, posible cuando se dispone de superficies fotosintéticas masivas, es uno de los procesos en que más se ha avanzado en las últimas décadas y en el cual algunos países del MERCOSUR tienen ventajas.

> El crecimiento de tendencia de la producción bordea 2,5% por año

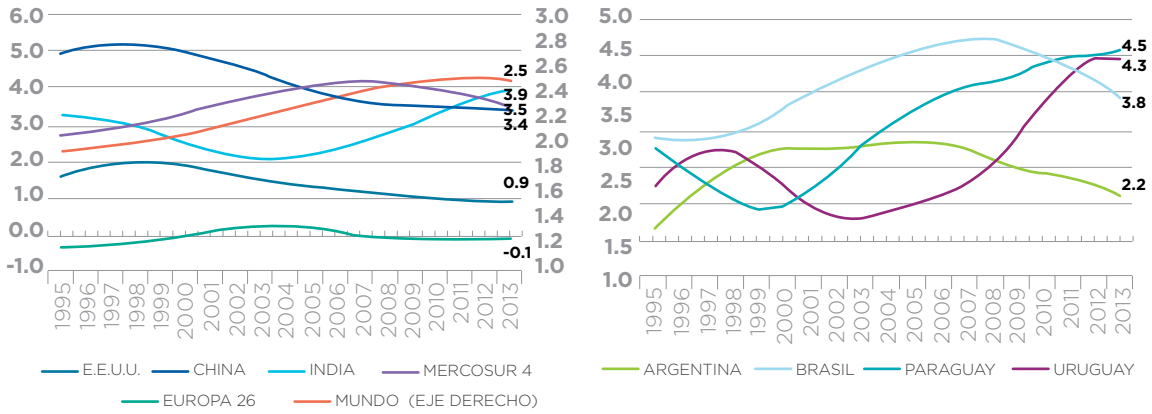
Estas cuatro olas de innovación que atraviesan las cadenas agroindustriales se sustentan concretamente en los avances en biotecnología, genética y en prácticas agrícolas y pecuarias más eficientes y sustentables, así como en la creación de redes de servicios profesionales de alta complejidad, entrelazados en complejos sistemas de innovación. El avance transversal de las aplicaciones de las tecnologías de información y de comunicación en la agroindustria es por supuesto uno de los motores de estos cambios. La posibilidad de capturar información masiva mediante múltiples sensores (de imágenes u otras variables) aparejados a la maquinaria, drones o satélites y el diseño de algoritmos de procesamiento de esos datos apunta a la optimización de los procesos. Esto lleva a lograr combinaciones más eficientes de insumos para producir cantidades iguales o mayores de productos. Cabe notar que, no solo los productos obtenidos con estas técnicas son exportables, sino que las propias tecnologías pueden dar lugar a flujos de servicios basados en conocimiento, también comercializables. En estas cuatro olas de innovación, los países del MERCOSUR deberían jugar un papel relevante; políticas regionales en esta materia potenciarían esas fortalezas.

LA OFERTA: EL SALTO DE PRODUCTIVIDAD Y EL MERCOSUR

La innovación de procesos mencionada ha tenido efectos tangibles en los indicadores del volumen real de producción y en la productividad agropecuaria mundiales. Esos efectos ciertamente han sido desiguales y se concentran en los países desde donde irradian mayoritariamente esas innovaciones, EE.UU. y los países europeos, a los que debe agregarse el brillante desempeño de este sector en China. El Servicio de Investigaciones Económicas (ERS, por sus siglas en inglés) del Departamento de Agricultura de los EE.UU. provee medidas internacionalmente comparables de producción bruta y la productividad agropecuarias en las que se observan esos fenómenos.[86] Este organismo estima series a precios constantes (1961-2013) que descomponen el crecimiento del volumen de producción agropecuaria en dos factores: el atribuible a la expansión en el uso de recursos (trabajo, tierra, fertilizantes, etc.), y el derivado de la "productividad total de factores" (PTF), es decir, el atribuible esen-

GRÁFICO 2

TENDENCIA DEL CRECIMIENTO DEL VOLUMEN BRUTO DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN ECONOMÍAS SELECCIONADAS, 1995-2013 (PROMEDIOS MÓVILES DECENALES DE TASAS DE VARIACIÓN, EN PORCENTAJES)



Nota: Volumen bruto de producción agropecuario estimado a precios constantes de 2005; tasas de variación logarítmicas; las tasas de 2013 en negrita corresponden al promedio 2004-2013.
Fuente: Elaboración propia con cifras del ERS del Departamento de Agricultura de EE.UU.

cialmente a combinaciones más eficientes en el uso de esos recursos[87] (Recuadro 1). La PTF es un indicador de productividad que aproxima el efecto que tiene la innovación en términos de reducción en el uso de recursos. Cuando la producción crece más que los insumos utilizados, se registra un aumento de la PTF. Se trata de una medida sintética del rendimiento (en lugar de las tradicionales medidas factoriales parciales, como "toneladas/hectárea") que enfoca en el efecto de sustentabilidad de largo plazo que tiene la innovación: en qué grado el cambio técnico eleva la producción reduciendo la presión sobre los recursos utilizados.[88]

Conviene, en primer lugar, examinar la participación del MERCOSUR-4 en el volumen de producción agropecuaria bruta global estimado por el ERS. En este aspecto, los países del bloque se sitúan, sin duda, como protagonistas principales del sector a escala mundial (Gráfico 1). En el promedio de la década 2004-2013[89] el bloque representó 8,0% de la producción mundial, siendo que comprende solo 3,6% de la población.

El sector agropecuario mundial se acerca a la meta de sostenibilidad

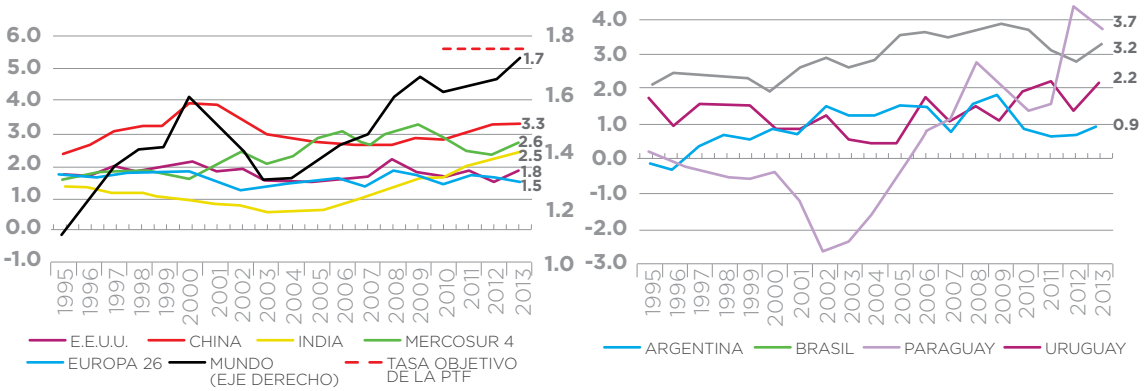
Ordenados por la diferencia (positiva o negativa) entre ambas participaciones (que aproxima la importancia relativa del país), el MERCOSUR se encuentra en tercer lugar, solo detrás de EE.UU. y de un agregado de 26 países europeos.[90] Hay que subrayar que China (que representa la mayor producción absoluta, 22,7%) se encuentra en la cuarta posición en este indicador, un resultado derivado del sostenido crecimiento relativo de su actividad agropecuaria en años recientes. En contraste, India, si bien comprende casi 10% del volumen de producción agropecuaria mundial, tiene cerca de 18% de la población, por lo que su posición relativa está en el extremo inferior de la escala. La relación entre producto agropecuario y población es una de las condiciones que caracterizan a las economías como "superavitarias" o "deficitarias" en el comercio internacional agropecuario. La elevada importancia relativa de la actividad agropecuaria se refleja, en el caso de algunas economías (como el MERCOSUR), en sus superávits en el comercio internacional en este sector; para China, ese indicador implica, por el momento, un crecimiento del consumo interno de alimentos.

La dinámica de producción en las últimas dos décadas también posiciona al MERCOSUR como un gran actor del sector agropecuario global (Gráfico 2).

En el decenio 2004-2013, la producción agropecuaria mundial creció a una tasa media de 2,5% por año con una tendencia reciente a estabilizarse. Esta variable registró una suave pero relevante aceleración a inicios del milenio, en parte como efecto de la incorporación de tecnologías más eficientes que comenzó a

GRÁFICO 3

TENDENCIA DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES DEL SECTOR AGROPECUARIO EN ECONOMÍAS SELECCIONADAS, 1995-2013 (PROMEDIOS MÓVILES DECENALES DE TASAS DE VARIACIÓN, EN PORCENTAJES)



Nota: Variación de la productividad total de factores a precios constantes de 2005; tasas de variación logarítmicas; los agregados MERCOSUR-4 y Europa-26 son un promedio ponderado con la estructura del volumen en 2005; el agregado mundial es el del ERS; la tasa objetivo de la PTF corresponde a la meta del GHI; las tasas indicadas en 2013 son las de 2004-2013.
Fuente: Elaboración propia con cifras del ERS del Departamento de Agricultura de EE.UU. y de Global Harvest Initiative.

operar en la década precedente. Los grandes impulsores de esta expansión de la producción han sido economías emergentes como China, India y los países del MERCOSUR, que exhiben una tendencia de incremento muy superior a la de las economías maduras, EE.UU. y los países europeos. En estos últimos, la producción agropecuaria prácticamente se estancó en las últimas dos décadas, mientras que en EE.UU. se observa una marcada desaceleración, registrando una tasa de 0,9% promedio por año en 2004-2013. Esto contrasta con los fuertes crecimientos de India (3,9%) y de China y el MERCOSUR cuyas tasas convergen cerca de un sólido promedio anual de 3,5%, aunque con patrones diferentes: mientras que la tendencia del bloque sudamericano es a la desaceleración, China ha sostenido esa tasa por cerca de un lustro. La trayectoria del MERCOSUR se explica por significativos enfriamientos en Brasil y Argentina, cuyos crecimientos alcanzaron máximos entre 2006 y 2008; en Argentina, de hecho, el sector crece menos que la media mundial en el último decenio. La pérdida de impulso en estos dos socios ha sido parcialmente compensada por marcadas aceleraciones en el crecimiento de la producción agropecuaria de Paraguay y Uruguay.

El balance del sector agropecuario del MERCOSUR en términos de importancia relativa y de expansión de la producción es, pues, claramente positivo. Los socios del bloque han logrado mantenerse a la par en la carrera con los destacados desempeños de India y de China en esta actividad. Sin embargo, el panorama no es igualmente brillante cuando se examinan los indicadores de productividad (Gráficos 3 y 4).

En el decenio 2004-2013, la mayor parte del crecimiento del sector agropecuario mundial se explica por el incremento de la PTF: el aumento anual del volumen de producción (2,5%) resulta de un aumento de 1,7% en la PTF y de 0,8% debido a la incorporación de insumos; es decir, poco más de dos tercios de la variación se debe a la difusión de nuevas tecnologías que hacen un uso más eficiente de los recursos. El crecimiento medio de la PTF de 1,7% se acerca a la meta establecida por la *Global Harvest Initiative* para esta variable.[91] En 2009, la Conferencia de la FAO para la Seguridad Alimentaria, estableció que era necesario duplicar la producción agropecuaria en 2050 para lograr balancear una trayectoria prevista de demanda, impulsada por el crecimiento demográfico, el aumento del ingreso y los cambios en los patrones de consumo. Ahora bien, lograr ese objetivo a la vez que se estabiliza la presión sobre los recursos y la huella ambiental de la actividad agropecuaria requiere, precisamente, el señalado aumento sostenido de la PTF a una tasa media de 1,75%. Como señalan la *Global Harvest Initiative* y el ERS,[92] el vector de este resultado es la inversión en ciencia y tecnología, extensión agrícola, educación rural, infraestructura y mejoramiento de las instituciones, en especial de las vinculadas al sistema de innovación de los países.

Es auspicioso que el crecimiento mundial de la PTF agropecuaria se aproxime a la meta de sostenibilidad de este sector. Sin embargo, el resultado agregado expresa evoluciones distintas entre los principales protagonistas mundiales en esta actividad. En primer lugar, la mencionada débil trayectoria de crecimiento del sector en los países desarrollados está asociada con un comportamiento excepcional en la PTF. En EE.UU. el crecimiento de 0,9% anual entre 2004-2013 se explica por una reducción media en el uso de insumos de -0,9% por año (acotando de ese modo el impacto ambiental del sector) y un aumento de la PTF de +1,8%; los países europeos vienen logrando una reducción del empleo de recursos aún más marcada (-1,6%), que prácticamente balancea el incremento de la PTF (+1,5%); de allí el crecimiento nulo de su producción agropecuaria en el decenio.

El crecimiento de la eficiencia agropecuaria de China es sorprendente

Es llamativo que el perfil de esta descomposición para China muestre mayores semejanzas con el de los países desarrollados que con el de otros países en desarrollo, como la India y los del MERCOSUR. El aumento medio de la producción agropecuaria china (3,4%) resultó de un crecimiento de la PTF de 3,3% (casi el doble de la media mundial), y de un aumento marginal (0,2%) en los recursos aplicados. Aunque este perfil del desarrollo agropecuario de China obedece seguramente a la propia restricción de recursos que tiene el país (por ejemplo, la escasa disponibilidad de tierra arable), resulta de una masiva aplicación de innovaciones tecnológicas al sector que han elevado sustancialmente la eficiencia de la actividad.[93]

El desempeño de India es menos destacado. Aunque el salto en la PTF (+2,5%) es superior a la media mundial, 38% del crecimiento total (3,9%) se explica por el aumento en el uso de insumos. El crecimiento de la PTF en el agregado MERCOSUR converge con el de India, no con el de China, como si ocurre en términos de la expansión de la producción. Por otra parte, el MERCOSUR registra un crecimiento en la incorporación de insumos igual al de la media mundial (0,8%), lejos de la situación de los centros innovadores, EE.UU. y los países europeos, y también de la de China. El resultado agregado resume comportamientos muy heterogéneos entre los socios del bloque, siendo Brasil y Paraguay los que logran mejores resultados en términos de la PTF (aunque sin lograr los resultados de China[94]), mientras que Argentina y Uruguay muestran un patrón incluso menos favorable que el de India.[95]

También cabe contrastar la dinámica de la PTF entre China y el MERCOSUR en un periodo más extenso. En efecto, como muestra el Gráfico 5, el aumento de la PTF en el MERCOSUR (y en Brasil) alcanzó un máximo hacia 2009, para luego desacelerarse; en China, en cambio, tiene una trayectoria ascendente desde esa fecha. Esta creciente disparidad en el desempeño de la productividad agropecuaria entre China y el MERCOSUR es particularmente relevante, en la medida en que China constituye el más importante mercado para los productos agropecuarios

RECUADRO 2. **INNOVACIÓN Y SEÑALES DE PRECIOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO: EL DÉFICIT DE COORDINACIÓN**

El crecimiento de la productividad agrícola, ya sea en la modalidad que imperó en la "Revolución Verde" (adición de insumos como fertilizantes o pesticidas), o en la modalidad dominante desde los noventa (mayor eficiencia en el empleo de recursos) ha permitido garantizar el abastecimiento de alimentos y otras materias primas a una población mundial creciente desde inicios del siglo XX. Al mismo tiempo, esta abundancia relativa de alimentos ha implicado una presión bajista sobre sus precios. Según Fuglie y Wang (2012), entre 1900 y 2010, los precios de los bienes agrícolas, expresados en dólares y ajustados por inflación, han caído en promedio 1% anual. Esta trayectoria secular ha estado marcada por fuertes fluctuaciones, con periodos de alza como el registrado en la primera década del milenio, y periodos de estancamiento y caída. Estas señales operan mayoritariamente en un intervalo temporal anual, derivado de la misma naturaleza estacional de muchos componentes del sector agropecuario.

Esta forma de operación del mercado, y la tendencia secular de caída de los precios reales, no conforman un dispositivo perfecto en términos de emisión de señales que estimulen la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector y, por tanto, sostengan un crecimiento de la productividad compatible con un equilibrio sustentable de largo plazo del sector. Como indica el GHI (2010), la captura de los beneficios de las inversiones en ciencia y tecnología en el sector agropecuario "puede llevar años". El periodo de gestación de estas inversiones suele ser muy extenso y los resultados muy inciertos. Por ello, el capital de riesgo que debe comprometerse no está usualmente al alcance de toda la gama de productores. Tampoco el sector público de países medianos y pequeños tiene siempre medios disponibles para crear condiciones aptas para la innovación y la adopción de nuevas tecnologías en la actividad.

Estas circunstancias generan un importante problema de coordinación inter-temporal, sobre todo cuando se establece un objetivo de largo plazo: por ejemplo, sostener una tasa de crecimiento de la PTF de 1,75% anual de manera que, la buscada duplicación de la producción agropecuaria en 2050, sea neutral en términos de su impacto en el uso de recursos.

De allí, que la generación, difusión e incorporación de técnicas productivas más eficientes requiera de esfuerzos de cooperación no solo al interior del sector privado, sino también entre los sectores público y privado.

Una ampliación de esos procesos de coordinación a escala regional en el MERCOSUR permitiría capturar ventajas de especialización en el aprendizaje, la generación y difusión de innovaciones en un sector en el cual el bloque es protagónico a nivel mundial, pero en el cual sus indicadores de innovación muestran cierto rezago.

de exportación de los países del MERCOSUR.

En resumen, en lo concerniente a la ola de innovación que ha elevado la eficiencia del sector agropecuario mundial, el MERCOSUR aparece como un actor con un desempeño menos destacado cuando se utiliza como indicador la PTF. Si bien las economías del bloque registran apreciables ganancias de eficiencia, estas son, sin duda, de menor entidad que las de los países desarrollados, pero también son menores que las logradas por China en las décadas recientes. Adicionalmente, esas ganancias de eficiencia han tendido a reducirse en los últimos años y expresan patrones divergentes entre los integrantes del bloque. El sólido crecimiento del sector agropecuario de China en años recientes, fundado prácticamente en su integridad en ganancias de eficiencia, denota la operación de un potente sistema de innovación. Los derrames de un dispositivo de esta naturaleza, en términos, no solo de aumento de la eficiencia de procesos, sino de innovación de productos, podrían generar un escenario en el cual los países del MERCOSUR tengan dificultades para capturar el potencial de acceso a ese mercado con una gama diversificada de productos, consolidándose una oferta exportable muy limitada en variedad. Una convergencia regional en materia de coordinación de políticas de innovación en el sector agropecuario sería una herramienta para desplazar ese escenario (Recuadro 2).

LA DEMANDA: TRANSICIÓN NUTRICIONAL E INNOVACIÓN DE PRODUCTOS

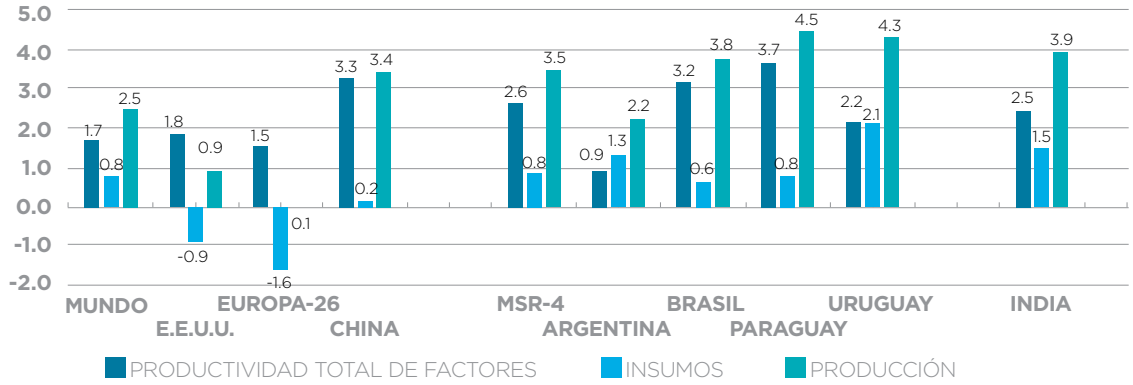
Las oleadas de innovación que atraviesan la agroindustria a escala global se conjugan con tendencias presentes en la demanda y el comercio de esos bienes, las cuales reflejan variables demográficas, cambios en las preferencias de los consumidores y creación de nuevas fuentes de demanda más allá del ámbito de los alimentos.

La demografía mundial ha experimentado impresionantes cambios en años recientes (Gráfico 5). En el año 2000 la población mundial era de 6.115 millones de habitantes, una cifra que en 2015 alcanzó 7.350 millones de habitantes, una expansión entre puntas de 20,1%.

> El MERCOSUR expande el empleo de insumos al ritmo medio mundial

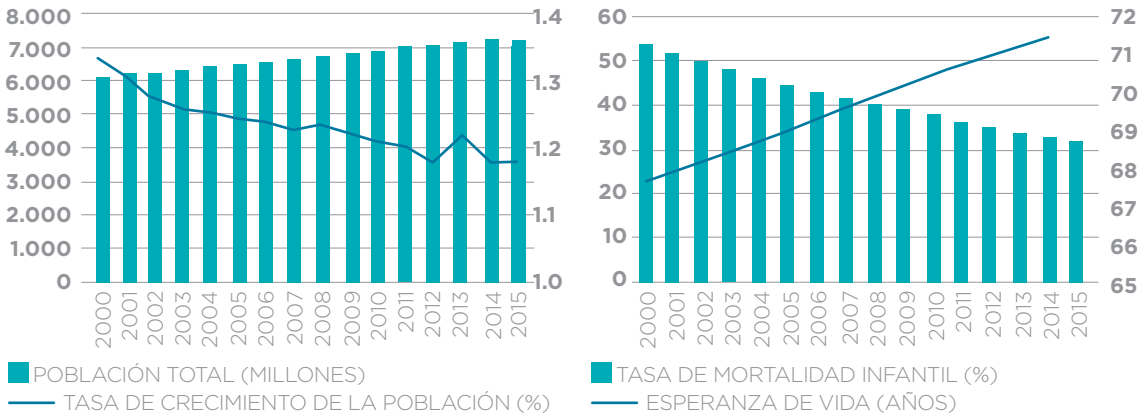
Aunque la dinámica de ese incremento está caracterizada por una tasa anual decreciente (de 1,33% en 2001 a 1,18% 2015), se encuentra aparejada a indicadores positivos y sorprendentes de esperanza de vida al nacer: los 67,6 años en el año 2000 se convirtieron en 71,5 años en 2014, última fecha para la que hay estimaciones. Este aumento de +3,9 años resulta de mejores condiciones sociales y de salud en amplios segmentos de la población mundial; de esto también es un indicio la caída sostenida en la tasa de mortalidad infantil. El crecimiento poblacional absoluto (a una tasa decreciente) aunado a un mayor intervalo promedio de vida implica, en principio, una presión positiva sobre el lado de la demanda en el mercado de alimentos. Entre otros impactos más

GRÁFICO 4
APORTE DE LAS VARIACIONES DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES Y DE LOS INSUMOS AL CRECIMIENTO DEL VOLUMEN BRUTO DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN ECONOMÍAS SELECCIONADAS, 2004-2013 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con cifras del ERS del Departamento de Agricultura de EE.UU.

GRÁFICO 5
VARIABLES DEMOGRÁFICAS MUNDIALES SELECCIONADAS, 2000-2015 (EN MILLONES, PORCENTAJES Y AÑOS)



Fuente: Elaboración propia con las series del Banco Mundial.

específicos, cabe señalar, por ejemplo, que el ensanchamiento poblacional de franjas etáreas superiores estimula la elaboración de productos diferenciados para dichos segmentos. En la misma línea, cabe notar que, por primera vez en la historia, el número de desnutridos (805 millones de personas) representa la mitad que las personas con sobrepeso (1.600 millones de personas);[96] productos innovadores podrían atender a los carentes con una mejor y más variada alimentación, y a los "sobrealimentados" con una dieta equilibrada.

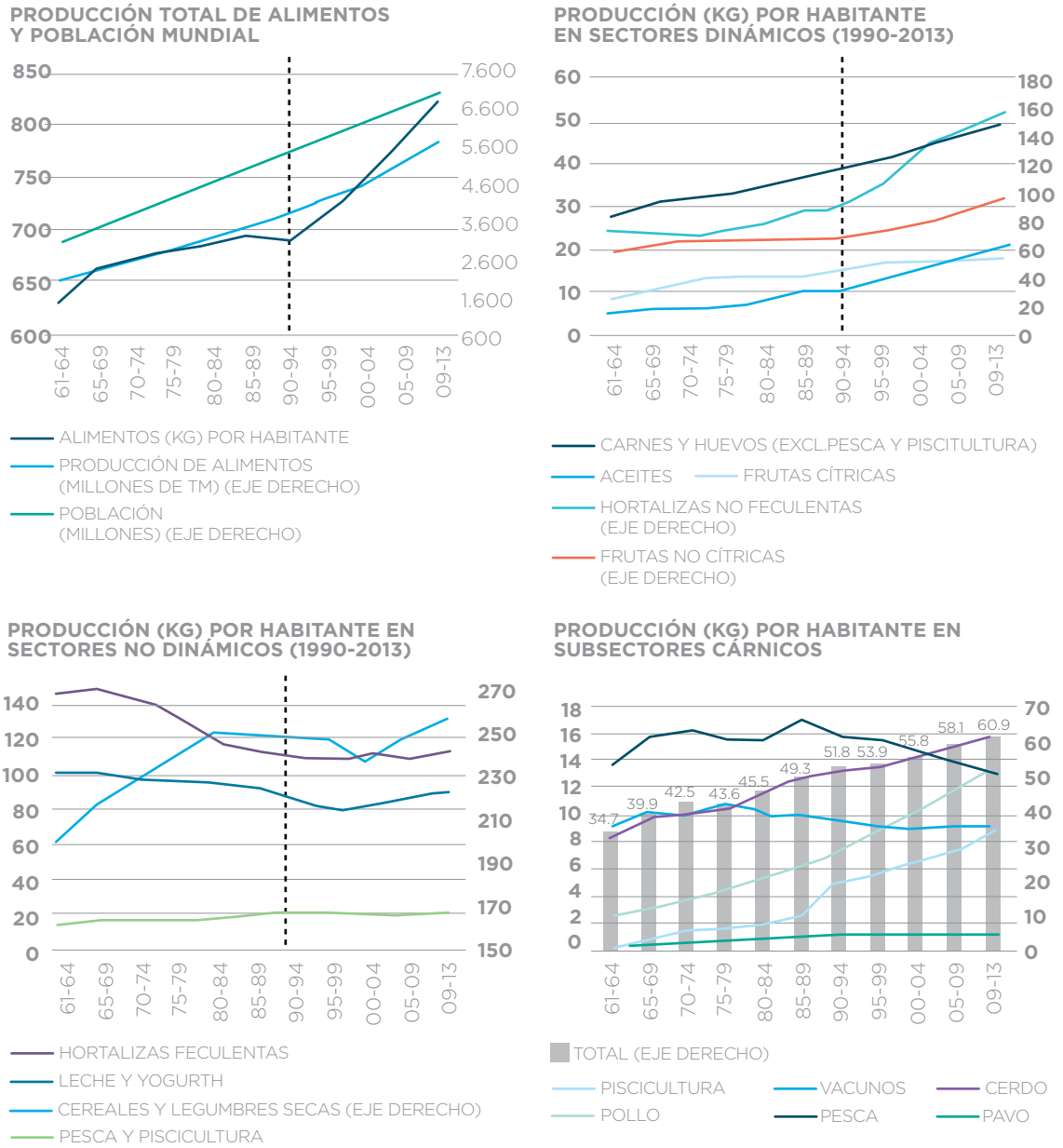
Un examen del comportamiento de largo plazo de la producción de alimentos y la población mundial es revelador (Gráfico 6 y Cuadro 1). En primer lugar, se observa un crecimiento sostenido de la producción de alimentos por habitante.[97] Entre 1961-1964, en promedio anual, se producían 631 Kg de alimentos por habitante, mientras que esta cifra alcanzó 821 Kg/h en 2009-2013; un salto de 30,1%. Este indicador muestra que, en este intervalo, tanto la expansión extensiva del sector agropecuario como la potencia del desarrollo tecnológico, lograron neutralizar la dinámica postulada por Malthus a inicios del siglo XIX: el ritmo de crecimiento de la oferta de alimentos fue superior al ritmo de expansión de la población. En ese intervalo, la población se multiplicó por 2,22, mientras que la producción de alimentos lo hizo por 2,89;[98] 70% de ese incremento se explica por mayor productividad, mientras la ampliación de la frontera agrícola tuvo menos importancia en la conformación de este patrón global. De hecho, la cantidad de suelo útil por habitante se redujo de 0,46 Ha a 0,21 Ha.

Pueden distinguirse dos etapas en el mencionado crecimiento de la producción de alimentos por habitante: entre los quinquenios 1961-1964 (631 Kg/h) y 1990-1994 (692 Kg/h) el crecimiento fue de 9,6%, mientras que, entre este último y el de 2009-2013 (821 Kg/h), fue de 18,7%; es decir, el ritmo se duplica respecto al periodo precedente. Uno de los factores que explica esto es que la innovación que comienza a aplicarse desde los 90s está, como se mencionó, focalizada en el mejoramiento de la eficiencia de los procesos de producción. Para continuar con esta trayectoria, se requieren esfuerzos sostenidos en esta línea durante las próximas décadas.

La dinámica demográfica impulsa la demanda de alimentos

Adicionalmente a la señalada expansión de la oferta de alimentos por habitante, se ha producido un cambio significativo en la composición de la producción: la llamada "transición nutricional" que viene observándose en los patrones de consumo mundial, reflejada en el variado dinamismo relativo de la producción de distintos tipos de alimentos. Por un lado, se ha verificado un aumento histórico significativo del consumo de carnes y huevos: desde 27,0 Kg/h a inicios de los 60s, a 49,4 Kg/h en el periodo más reciente, un aumento de 82,8%[99]. En el mismo sentido, se ha dado un desplazamiento hacia productos de alta densidad nu-

GRÁFICO 6
PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y POBLACIÓN MUNDIAL, 1961-2013 (PROMEDIOS QUINQUENALES)



Nota: Los promedios son quinquenales excepto 1961-1964 por falta de información; se contabiliza solo el consumo humano directo de cereales, excluyendo su uso forrajero y la cebada; los sectores "dinámicos" son aquellos que crecieron más que el promedio en el periodo 1990-2013; los "no dinámicos" los que crecieron por debajo de esa referencia.
Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT.

tricional, es decir, aquellos con más proteínas, minerales y vitaminas por caloría. En particular, desde los 90s, se da un crecimiento acelerado de hortalizas no feculentas (con una relativamente baja proporción de hidratos de carbono, como zanahoria, brócoli, tomate, apio, etc.), frutas (cítricas y no cítricas) y aceites vegetales (que reemplazan grasas animales en la cocina). Por otra parte, ha tendido a estancarse o a declinar la producción por habitante de raíces feculentas (que contienen hidratos de carbono simples, como la mandioca) y de cereales y legumbres secas. Cabe notar que el sector de las carnes mantiene una tendencia histórica de expansión que se sostiene después de los 90s, cuando se produce un salto explosivo en el consumo de aceite, hortalizas no feculentas y algunas frutas (Cuadro 1).

En ese periodo, la producción de carnes y huevos siguió registrando un aumento muy por encima del promedio, consolidando su expansión secular. Una aproximación más desagregada de ese complejo, en la cual los países del MERCOSUR participan en forma directa o indirecta en algunos subsectores muestra crecimientos notables en la producción global de pollo y cerdo, y una reducción de la carne vacuna y de la pesca, afectada por el agotamiento del recurso natural; en paralelo se da una fuerte expansión de la piscicultura que compensa esa retracción.

Hay que acoplarse al ritmo de diversificación

En la estructura mundial de consumo de las carnes, el agregado de pesca y piscicultura siguió ocupando el primer lugar (22 Kg/h en 2009-2013 y 14 Kg/h a inicios de los 60s), aunque no se trata del segmento más dinámico. La producción de cerdo se duplicó (de 8,5 Kg/h a 15,6 Kg/h), ocupando en el presente el primer lugar individual, mientras que la carne de pollo tiene el incremento más acusado (2,6 Kg/h a 13,4 Kg/h).

A las tendencias dominantes en el consumo de alimentos cabe agregar las modificaciones en curso respecto a otros usos de las materias primas agropecuarias. Al promediar la década pasada se produjo una intensificación en el uso de maíz y de soja para la producción de biocombustibles vinculada con la fuerte elevación de los precios del petróleo verificada esos años. Si bien después de la crisis financiera internacional el precio del petróleo declinó en forma acusada, el uso de cereales (trigo, maíz y otros granos gruesos) para la producción de biocombustibles siguió conservando una proporción apreciable del consumo total: 8,1% del total consumido globalmente en el promedio del periodo 2013-2015, proyectando 8,6% para la década siguiente.[100] Adicionalmente, el uso de esos cereales para otros fines no alimenticios rondará en esa década 11,2%. En el caso de los aceites vegetales, el uso como biocombustibles alcanzó 12,4% en 2015, una fracción del consumo que se manten-

CUADRO 1
VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS POR HABITANTE SEGÚN SECTORES, 1990-2013
(PROMEDIOS QUINQUENALES EN KG/H Y PORCENTAJES)

SECTORES	PRODUCCIÓN POR HABITANTE		CRECIMIENTO (%)	CONTRIBUCIÓN (%)	
	1990-1994	2009-2013		PROPORCIÓN	TASA
TOTAL	**691.7**		**820.9**	**100.0**	**18.7**
1. DINÁMICOS	**223.8**		**336.9**	**87.5**	**16.4**
ACEITES	10.8		20.9	7.8	1.5
HORTALIZAS NO FECULENTAS	90.3		155.8	50.7	9.5
FRUTAS NO CÍTRICAS	68.5		92.1	18.3	3.4
CARNES Y HUEVOS	39.0		49.4	8.1	1.5
FRUTAS CÍTRICAS	15.3		18.8	2.7	0.5
2. NO DINÁMICOS	**467.8**		**484.0**	**12.5**	**2.3**
QUESOS	2.6		3.0	0.3	0.1
PESCA Y PISCICULTURA	21.0		22.0	0.8	0.2
HORTALIZAS FECULENTAS	109.6		114.2	3.6	0.7
LECHE Y YOGURTH	86.5		89.7	2.5	0.5
CEREALES Y LEGUMBRES SECAS	248.1		255.0	5.3	1.0

Nota: El crecimiento corresponde a la tasa de variación entre los promedios quinquenales indicados; la contribución presenta la proporción que cada sector explica de la tasa de crecimiento y la descomposición de esta última.
Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT.

drá en la siguiente década. En cambio, los otros usos de estos productos agropecuarios ganarían levemente en importancia relativa, pasando de 5,8% en 2015 a 6,5% en 2025.[101]

En síntesis, en el patrón de demanda de los bienes agropecuarios se observa, no solo una expansión sustancial (impulsada por la demografía, la evolución del ingreso y satisfecha por la creciente oferta), sino también cambios cualitativos que apuntan a una compleja diversificación en alimentos y a la ampliación de sus usos, por ejemplo, como generadores de energía. Acoplarse a ese ritmo de cambio técnico requiere la operación de un extenso y complejo sistema de innovación compuesto por agentes públicos y privados localizados en la academia, en las esferas productiva, de comercialización y financiera. Un enfoque regional fortalecería las estructuras de innovación de los países del MERCOSUR, contribuyendo a acercarse al ritmo exigido de innovación.

EL MERCOSUR Y EL SECTOR AGROPECUARIO

FLUJOS DE COMERCIO: DINAMISMO Y DESARROLLO PRODUCTIVO

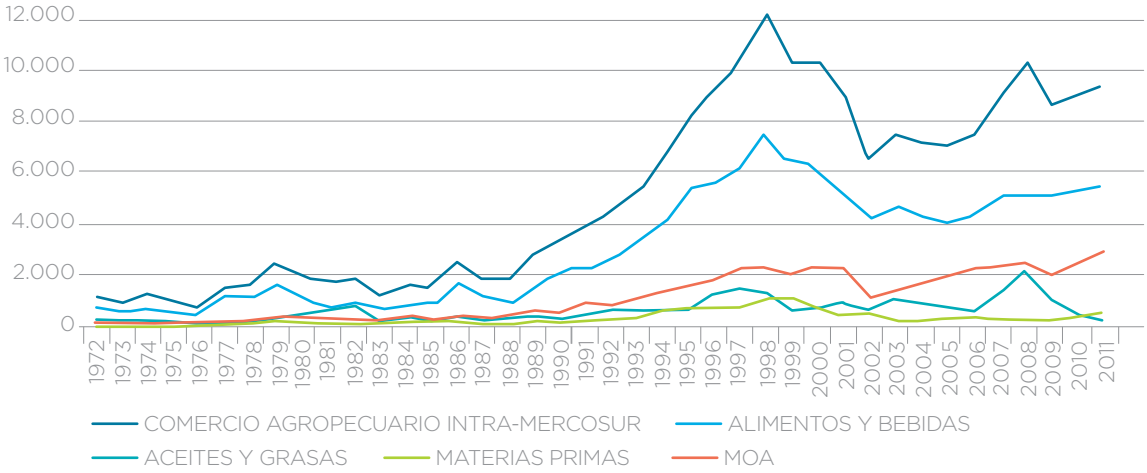
El Programa de Integración entre Argentina y Brasil de 1986 y la creación del MERCOSUR en 1991 tuvieron un impacto significativo en los flujos de comercio de bienes agropecuarios entre los países asociados (Gráfico 7). El aprovechamiento de complementariedades entre los países en este rubro hizo que el acuerdo de integración provocara un despegue explosivo del comercio. El acuerdo recorrió fácilmente la etapa de liberalización arancelaria (excepto en azúcar) pero, como se verá, no ha alcanzado a conformar un mercado único en este sector por la persistencia de otras barreras.

Por otra parte, el volumen de comercio agropecuario dentro del bloque ha estado sometido a las oscilaciones derivadas de la inestabilidad macroeconómica padecida por los socios. El crecimiento sostenido en los 90s fue interrumpido por los episodios derivados de la depreciación del real a fines de esa década y la posterior crisis en Argentina. La crisis de 2008-2009 también frenó este crecimiento, el cual tiende a estancarse con posterioridad. No obstante, cabe notar que el crecimiento medio del comercio intra-regional agropecuario entre 1992 y 2011 (último año para el que hay estimaciones a precios constantes) alcanzó una notable tasa anual de 4,4%.[102]

> El MERCOSUR favoreció el comercio agropecuario intra-regional

El nivel medio de comercio 1992-2011 fue 4,6 veces el registrado en el periodo 1972-1991, previo a la firma del Tratado de Asunción; esto son unos US$ 8.300 millones a precios constantes del año 2000. Se trata, pues, de un segmento del mercado regional que ha exhibido un dinamismo importante, pocas veces señalado

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE COMERCIO AGROPECUARIO INTRA-MERCOSUR POR SECTORES, 1972-2011
(EN MILLONES DE US$ A PRECIOS CONSTANTES DE 2000)



Fuente: Villalobos (2015).

en la literatura. La composición media de ese comercio en el periodo 1992-2011 muestra una preeminencia de los alimentos primarios (60%) pero también una fracción significativa de manufacturas de origen agropecuario (MOA), que alcanza cerca de 25% del total.

Aparte de este dinamismo, el proceso de integración elevó la importancia del comercio agropecuario regional dentro del total del comercio de este sector (Gráfico 8) en un contexto en el que las exportaciones extra-regionales de los países del bloque tuvieron una impresionante alza. La proporción de los flujos agropecuarios intra-regionales en el comercio externo agropecuario (a precios corrientes) pasó del 10,1% al 16,7% entre 1972-1991 y 1992-2011, con ganancias relevantes en los segmentos de productos primarios alimenticios y MOA.

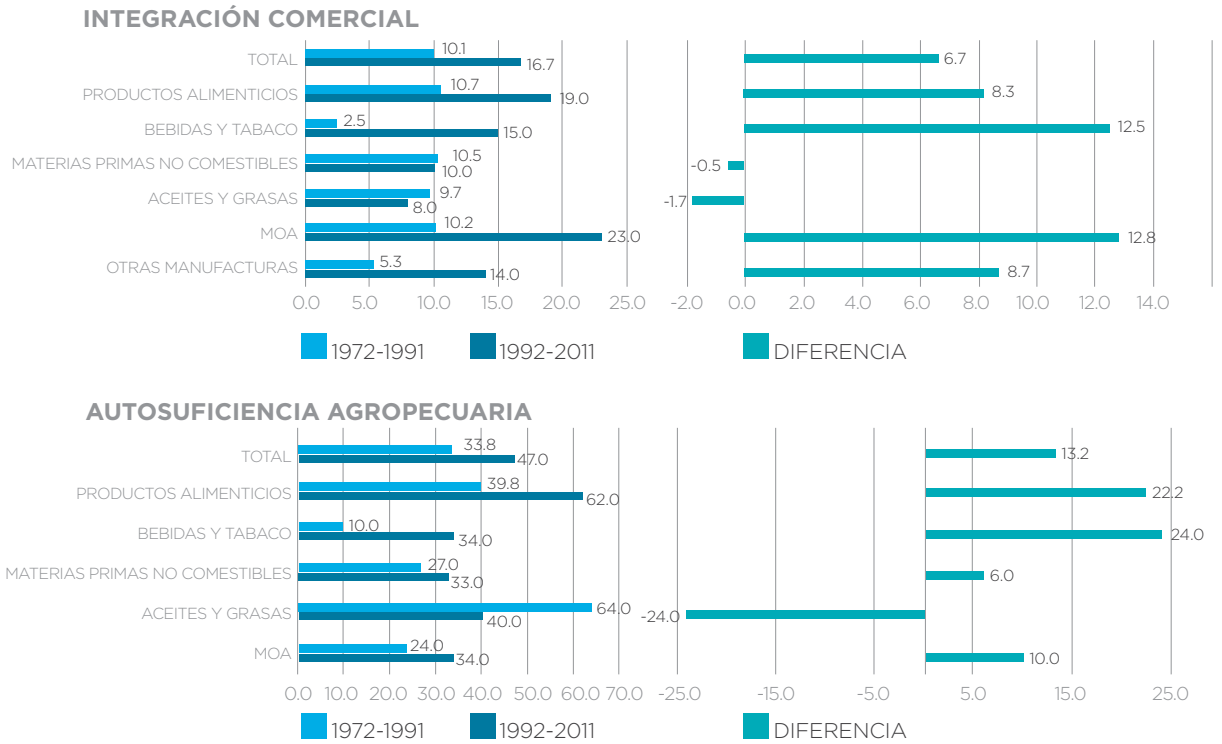
Como una fracción muy grande de las exportaciones extra-regionales de los países del MERCOSUR está formada por productos agropecuarios, el coeficiente de integración comercial no refleja por completo el impacto del acuerdo sobre los flujos intra-regionales.[103] Un indicador complementario mide la relación entre las importaciones agropecuarias desde el bloque y las importaciones totales de estos bienes. Para el promedio 1992-2011, este coeficiente alcanza 47,0%, con una ganancia de 13 puntos porcentuales concentrada en los productos primarios alimenticios, las bebidas y tabaco y, en menor medida, en las MOA. El aumento del autoabastecimiento agropecuario del MERCOSUR generó un efecto especial del acuerdo regional. La eliminación del arancel entre los socios "creó comercio" interno que en varios casos reemplazó importaciones extra-regionales cuyos precios estaban distorsionados por fuertes subsidios aplicados en los países abastecedores. Es plausible que se tratase de productos en los cuales los socios del MERCOSUR eran internacionalmente eficientes y para los que el arancel externo se fijó en un nivel bajo o nulo;[104] es decir, el acuerdo estimuló un desarrollo productivo del sector agropecuario.[105]

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

La importancia del sector agropecuario en la inserción extra- e intra-regional de los países del MERCOSUR no ha tenido un correlato

GRÁFICO 8

INDICADORES DE INTEGRACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL MERCOSUR, 1972-2011 (EN PORCENTAJES)



Nota: El coeficiente de integración comercial agropecuaria relaciona el comercio agropecuario del bloque y el comercio exterior agropecuario total; el coeficiente de autosuficiencia relaciona las importaciones agropecuarias del bloque y las importaciones agropecuarias totales; ambos están calculados a precios corrientes.
Fuente: Elaboración propia con datos de Villalobos (2015).

CUADRO 2
COMPONENTES DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR EN EL SECTOR AGROPECUARIO

ENTIDAD	CREACIÓN	ESTRUCTURAS, OBJETIVOS Y PRODUCTOS PRINCIPALES	OBSERVACIONES
1. REUNIÓN DE MINISTROS DE AGRICULTURA	1992	Visión y lineamientos estratégicos del sector.	Escasas reuniones y de periodicidad irregular; desde 2003, el Consejo Agropecuario del Sur (MSR 4 + Bolivia + Chile) tiende a reemplazarlas.
2. SGT Nº 8 - AGRICULTURA	1992	Comisiones y Grupos de Sanidad Vegetal, Animal, Semillas, Cuarentena Vegetal y Vitivinícola. Elaboración de alrededor de 110 Decisiones, Resoluciones, normas, estándares y requisitos sanitarios, entre 1992-2013, con ritmo decreciente.	Prolífica actividad de armonización normativa fito y zoo sanitaria, con predominio de normas verticales (productos específicos), en lugar de normas horizontales (para grupos extensos de productos en un mercado integrado). Alta presencia de bienes con baja incidencia económica. Falta de internalización de las normas regionales, o aplicación de normas nacionales. Exitoso programa regional de erradicación de la fiebre aftosa (PAMA) en 2005 2014; financiamiento del FOCEM.
3. SGT Nº 3 – REGLAMENTOS TÉCNICOS – COMISIÓN DE ALIMENTOS	1992	Grupos ad hoc y mesas de trabajo: aditivos, envases, productos procesados, productos in natura, etc. Elaboración de unas 120 normas, reglamentos, etc. técnicos, de inocuidad y de calidad de alimentos y bebidas.	Normativa horizontal y vertical referida a estándares internacionales (FAO, OMS, OMC). Focalización en requisitos; falta de pautas de verificación. En alimentos y bebidas, énfasis reciente en revisión de normas desactualizadas o conflictivas; no en armonización de reglamentos técnicos.
4. REUNIÓN ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF)	2004	Foro amplio de debate y propuestas normativas integrado por organismos de la sociedad civil; participación de Estados asociados. Grupos temáticos: comercialización, género, registros, cambio climático y gestión de riesgos, etc.	Órgano regional más importante de tratamiento de la agricultura familiar. Fondo de Agricultura Familiar (2009).
5. GRUPO AD HOC DE BIOTECNOLOGÍA AGROPECUARIA	2004	Armonización de marcos regulatorios, coordinación de aprobaciones de OGM, de etiquetado de productos y de negociaciones internacionales. Tres documentos de base (bioseguridad, aprobaciones de OGM, etiquetado).	Funciona entre 2004 2009; en 2012 pasa a la órbita del SGT-8 pero se mantiene inactivo. Ausencia de ámbito regional de trabajo y coordinación de políticas en biotecnología, a pesar de fuerte presencia en sector agropecuario regional. Aprobaciones asincrónicas de eventos transgénicos entre los socios. No hay política común de investigación y desarrollo en biotecnología.
6. GRUPO AD HOC DE BIOCOMBUSTIBLES	2007	Relevamiento de marcos regulatorios; estímulo a cadenas productivas regionales, cooperación técnica, investigación conjunta, intercambio de información y capacitación regional; inversión.	Actividades entre 2007-2012 sin alcanzar objetivos iniciales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Idígoras (2014) y Passalacqua (2012).

equiparable dentro de la arquitectura institucional del acuerdo (Cuadro 2). Las estructuras creadas podrían completarse y fortalecerse, y adquirir un mayor impulso estratégico, necesario para articular un mercado único con proyección competitiva global. Se requerirían cuatro planos de acción. En primer lugar, el espacio de coordinación en "política agrícola" previsto por el Tratado de Asunción (artículo 1) podría ser explotado, dando continuidad a las reuniones ministeriales.[106] En segundo lugar, la integración de mercados lograda por la remoción de barreras arancelarias[107] debería proseguir mediante una unificación de las regulaciones y controles técnicos y sanitarios. Los esfuerzos cooperativos se han centrado en armonización normativa fito y zoosanitaria y de reglamentos en materia de inocuidad y calidad alimentaria, con resultados desiguales en términos de internalización y cumplimiento. Esas normas se concentran en los flujos intra-regionales sin tener instrumentos unificados respecto a mercados extra-regionales. Muchos de los productos cubiertos son de baja incidencia económica. Adicionalmente, la armonización normativa podría completarse en términos de sus correspondientes controles regionales; subsisten inspecciones en frontera, con mecanismos puntuales y bilaterales de inspección conjunta, por ejemplo, manzanas y peras en el comercio Argentina Brasil. En resumen, a la fecha no existe libre circulación de productos agropecuarios, una condición necesaria para el desarrollo de cadenas de valor agropecuarias regionales, con proyección global.[108] En materia de política común cabe resaltar el Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (PAMA), financiado por el FOCEM y desplegado entre 2005 2014. En tercer lugar, el principio constructivo de la integración se ha centrado casi por completo en acciones inter-gubernamentales, sin un involucramiento activo y fructífero del sector privado; una excepción es el espacio creado para la agricultura familiar. Por último, la cooperación orientada a optimizar la adaptación de la región a las tendencias del cambio tecnológico en el sector podría elevarse fructíferamente. Estructuras dedicadas a la biotecnología y a los biocombustibles fueron establecidas, pero funcionaron durante periodos cortos.

UNA AGENDA POSITIVA

Dos datos principales emergen del análisis de las tendencias imperantes en el mercado mundial de productos agropecuarios. En primer lugar, desde los 90s, la tónica dominante del cambio técnico es la generación e introducción de métodos de producción "intensivos en tecnología", específicamente, capaces de elevar la eficiencia: de obtener más producto agropecuario con menos recursos naturales. Esta tendencia abre una ventana de posibilidad para lograr un crecimiento sustentable del sector; por ejemplo, para duplicar, entre 2010 y 2050, la oferta mundial de alimentos sin elevar la presión sobre los recursos. En segundo lugar, se observa la introducción de múltiples innovaciones de producto que van generando una gama amplia de mercados a la vez globales y diversificados para el sector agropecuario. Los centros de irradiación de estos procesos se encuentran en EE.UU., los países europeos y este es un dato novedoso en China. Los países del MERCOSUR se posicionan en este escenario como actores de singular peso cuantitativo en la oferta agropecuaria mundial; pero su acoplamiento a las tendencias del cambio tecnológico es parcial e insuficiente. Si bien se han registrado logros de eficiencia, no son equiparables a los núcleos más dinámicos y además se han debilitado en años recientes; su estructura de especialización agropecuaria muestra una escasa diversificación de productos.

No hay visión estratégica regional

A pesar del relevante posicionamiento competitivo mundial de los países del MERCOSUR en el sector agropecuario, la iniciativa de integración no ha desplegado esfuerzos especiales para potenciarlas. Un bosquejo de agenda positiva en esa dirección visualiza dos objetivos y dos principios constructivos.

Objetivos

a) Establecer un mercado integrado para la producción agropecuaria mediante la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias, buscando una unificación normativa y de control que permita la libre circulación de bienes y servicios del sector en el espacio regional.[109] El mercado integrado permitirá capturar las ventajas de escala y de especialización, crear un espacio para el desarrollo de cadenas regionales

de valor con proyección global, y disponer de una plataforma regional para la diversificación de productos. Correlativamente, la operación del mercado integrado sostendrá una visión regional en materia de defensa comercial externa, desarrollo de infraestructura, regulación de la competencia,[110] y de negociaciones externas.

b) Desarrollar un sistema regional de innovación agropecuaria que contribuya a acoplarse al ritmo de cambio técnico impuesto por los líderes mundiales, aprovechando ventajas de escala y especialización en la aplicación de recursos a los sistemas nacionales de innovación. La cooperación se orientará a atenuar las dificultades de coordinación inter-temporal presentes en la generación y adopción de innovaciones y en el logro de objetivos de sustentabilidad económica y ambiental del sector en el largo plazo.

Principios constructivos

a) Dada la importancia del sector agropecuario en la inserción internacional de los países del MERCOSUR, la agenda de integración y cooperación sectorial debe situarse en un nivel elevado de decisión política, corrigiendo el bajo perfil que ha tenido hasta ahora.

b) El desarrollo de los lazos de integración debe combinar productivamente los esfuerzos del sector público y del sector privado. En este último caso, la propia regionalización efectiva de varias actividades exportadoras extra regionales crea una base natural para la negociación y las acciones comunes. Los esfuerzos de cooperación en materia de agricultura familiar pueden potenciarse con una agenda de diversificación exportadora y de difusión tecnológica.

NOTAS

[83]Los siete reportes elaborados hasta ahora por la Global Harvest Initiative 2010-2016, disponibles en www.globalharvestinitiative.com, ponen énfasis en esas ganancias de productividad y en indicadores de la brecha para cubrir las necesidades de demanda proyectada para 2050.

[84]En 2040, 60% de las comidas serán elaboradas fuera del hogar. En 2010, en EE.UU. esa cifra alcanzó 55%, pero en Japón y China solo 39%. En estos últimos dos países, una proyección eleva esas cifras a 74% y 65%, respectivamente. Zhang (2014).

[85]Bisang y Anlló (2015).

[86]Véase: www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity.aspx. La producción agropecuaria bruta corresponde a la definición de FAO.

[87]Los recursos contabilizados corresponden a un promedio ponderado (con estructuras de costos) de la cantidad de tierra (ajustada por calidad), de trabajo, maquinaria, ganado productivo, fertilizantes sintéticos y forraje y otros alimentos para animales.

[88]Sin embargo, el indicador no captura posibles externalidades negativas para el ambiente de esa producción; por ejemplo, la emisión de gases de efecto invernadero o la polución del océano con contaminantes.

[89]El año 2013 es el último para el que se cuentan estimaciones.

[90]Reportados por el ERS: Albania, Alemania, Austria, Bélgica-Luxemburgo, Bulgaria, ex Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Malta, Noruega, Portugal, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza y ex Yugoslavia.

[91]GHI (2010).

[92]GHI (2010) y ERS (2017).

[93]Parte de estos resultados podrían deberse a una fuerte reasignación del suelo en las últimas décadas a favor de cultivos intensivos (frutas y hortalizas), en detrimento de cultivos extensivos (arroz y trigo). De cualquier manera, como se describe en INTAL (2010), China sostiene desde hace varios años políticas comerciales y de desarrollo tecnológico y productivo orientadas a lograr la autosuficiencia en segmentos del sector agropecuario.

[94]En China, el crecimiento de la PTF explica el 96% del aumento de producción; en Brasil y Paraguay, 83% y 82%, respectivamente.

[95]En India, el crecimiento de la PTF explica el 62% de la expansión en la producción; en Argentina y Uruguay, 17% y 49%, respectivamente.

[96]Britos et al. (2015).

[97]Los "alimentos" están definidos aquí como un agregado de la producción física de varios sectores obtenidos en las actividades agropecuarias y extractivas; esos sectores se presentan en el Gráfico 6 y el Cuadro 1. El agregado, por tanto, no toma en cuenta la importancia económica de los productos sino su estructura en términos de una canasta mundial genérica de alimentos.

[98]Respectivamente, de 3.170 a 7.040 millones de personas; y de 2.000 a 5.780 millones de toneladas.

[99]Estos coeficientes excluyen pesca y piscicultura; incluyéndolas, las cifras respectivas son 41,0 Kg/h y 71,4 Kg/h, un aumento de 74,3%.

[100]OECD-FAO (2016), Cuadro 3.A1.1.

[101]OECD-FAO (2016), Cuadro 3.A1.2.

[102]Se utiliza como base de comparación 1991, año en que se firmó el Tratado de Asunción.

[103]Dada las ventajas comparativas de estos países en estos bienes, el componente de exportaciones del denominador del coeficiente de integración comercial siempre será un número muy alto, respecto a los flujos dentro del relativamente pequeño mercado regional; Villalobos (2015), pp. 52, 56.

[104]Ambos puntos requerirían una investigación especial.

[105]Villalobos (2015), pp. 16, 69.

[106]La instancia se ha desplazado en la práctica al Consejo Agropecuario del Sur (CAS) que, si bien integra países socios del bloque (Bolivia y Chile), tiene menos capacidad de decisión.

[107]Esto no significa que esas barreras no se hayan

reinstalado por periodos significativos en casos específicos; por ejemplo, mediante aranceles de exportación.

[108]Idígoras (2014).

[109]Idígoras (2014) sugiere una desagregación de esta agenda: eliminación de controles sanitarios fronterizos; reconocimiento mutuo u homologación de los sistemas nacionales de registro de productos primarios y procesados; habilitación regional de establecimientos; requisitos sanitarios y de inocuidad regionales para carnes, lácteos, frutas, hortalizas, cereales y oleaginosas; red regional de laboratorios sanitarios de referencia; facilitación administrativa de registros, inspecciones, habilitaciones y certificaciones; ente científico y de análisis de riesgo regional.

[110]Aspectos señalados ya por Rezende (1997).

BIBLIOGRAFIA

Bisang, R. y Anlló, G. (2015) Bioeconomía. Una ventana al desarrollo de América Latina, Integración & Comercio, Nº39, pp. 152-163.

Britos, S., Chichizola, N., Feeney, R., Mac Clay, P. y Vilella, F. (2015) Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo. Aportes para una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Universidad Austral, CEPEA.

Delich, V. y Lengyel, M., (2012) The impact of MERCOSUR's sanitary and phytosanitary regime on its members' institutional dynamics, FLACSO.

GHI (2010-2016) GAP Report: Measuring Global Agricultural Productivity.

Fuglie, K. y Wang, S. L. (2012) New evidence points to Robust but uneven productivity growth in global agriculture, Amber Waves.

Fuglie, K. y Rada, N. (2013) Growth in Global Agricultural Productivity: An Update, Amber Waves.

OECD-FAO (2016) Agricultural Outlook 2016-2025.

Idígoras, G. (2014) Estado de la Integración agroalimentaria en Reglamentos Técnicos, Sanidad y Calidad en el MERCOSUR, GPS.

IICA (1997) Agricultura en el MERCOSUR y Chile, Centro Regional Sur.

INTAL (2010) Nuevas tendencias en las políticas comerciales y productivas de la República Popular China, Carta Mensual INTAL Nº 166.

Passalacqua, S. (2012) El impacto de la soja transgénica en el sector agropecuario del MERCOSUR. Estudio de caso: Argentina y Uruguay, UBA.

Rezende, M. (1997) Hacia una política agrícola comunitaria, en IICA (1997).

USDA-ERS (2017) International Agricultural Productivity, USDA.

de Villalobos, R. (2015) El comercio agropecuario en el MERCOSUR. Veinte años después del Tratado de Asunción, BID-INTAL, Nota Técnica IDB-TN 809.

Zhang, D. (2014) China: procesos de urbanización y demanda de alimentos, Simposio Bioeconomía Argentina, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

EL FOCEM Y LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

ADRYELLE PEDROSA FONTES
LEONARDO REISMAN

Como parte de la estrategia de integración productiva del MERCOSUR se han ejecutado proyectos en la cadena automotriz y en la cadena de petróleo y gas. Un análisis de estas experiencias muestra tanto su relevancia para afianzar la integración regional, como los desafíos que se fueron presentado en su implementación. Los resultados alcanzados son una buena base para discutir las perspectivas de rediseño futuro de estas iniciativas, buscando abordar tanto cambios coyunturales como acciones que permitan sincronizar el cambio técnico en estas actividades con las desafiantes tendencias que enfrentarán en los próximos años.

INTEGRACIÓN PRODUCTIVA: PILAR DE LA AGENDA DE DESARROLLO

En un contexto mundial en que las cadenas de valor ganan presencia como modalidad de organización de la producción, los gobiernos de Sudamérica deben incorporar el fortalecimiento de la integración productiva como un objetivo relevante de sus agendas de desarrollo, comenzando a explorar las complementariedades productivas entre los países, así como a favorecer la participación de pequeñas y medianas empresas (PyMES) locales en cadenas internacionales de valor (que tienen una dimensión regional y otra extrarregional).

Con el objetivo de profundizar los entrelazamientos productivos en el ámbito del MERCOSUR, se encuentran en curso algunas iniciativas, entre las cuales sobresale la implementación de los proyectos de integración y cualificación de proveedores de las cadenas automotriz y de petróleo y gas, ejecutados con recursos mixtos del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y, en menor parte, de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI).

Este artículo se constituye como un estudio de caso de estos dos proyectos, ambos aún en ejecución, y tiene como propósito presentar los esfuerzos realizados rumbo a la integración productiva entre las empresas de los países del bloque, además de los obstáculos encontrados y orientaciones de ruta, teniendo en vista las transformaciones en el marco regulatorio y en la dinámica de los dos sectores a lo largo del tiempo.

Cabe señalar que los proyectos se encuentran en momentos distintos, por lo que el debate sobre perspectivas futuras está mucho más vinculado al de la cadena de petróleo y gas que al de la cadena automotriz, ya en su etapa de finalización.

Para más allá de todos los desafíos presentes en la construcción del futuro del bloque, es importante recordar que hay un tejido productivo dinámico en los cuatro países fundadores, que desea acceder a mercados fuera de sus territorios no solo a partir de la comercialización de sus productos, sino también mediante alianzas estratégicas que fortalezcan sus negocios. Esta es la lógica que el proyecto sigue, actuando junto a los empresarios, buscando oportunidades y generando resultados concretos.

Los resultados de ese enfoque, cuando se concretan, pueden demostrar a los agentes políticos y económicos de los países del bloque los logros alcanzados mediante la integración empresarial, retroalimentando y ampliando el proceso a las esferas política y económica. Esa es la expectativa que mueve las acciones descritas en este artículo.

LA CREACIÓN DEL FOCEM

El fenómeno de la globalización y sus impactos sobre el crecimiento del comercio mundial y los cambios en las tecnologías, en las organizaciones industriales y en los modelos de división del trabajo condujeron a la desintegración o fragmentación del proceso productivo. Ese movimiento ha impulsado nuevas estrategias empresarias y nuevas formas de articulación entre empresas. En esa dirección, se pueden observar dos tendencias. Por un lado, los procesos o etapas de producción comienzan a desarrollarse de forma internacionalmente distribuida, en distintos países y regiones, volviendo las cadenas productivas más complejas. Por otro lado, grandes compañías comienzan a permitir que determinadas actividades, que antes se realizaban en el interior de sus límites organizacionales, puedan ser realizadas o prestadas por pequeñas y medianas empresas especializadas (Luna, 2009).

Caminando en dirección a ese proceso de transformación de las relaciones económicas internacionales, los países del MERCOSUR han implementado, en particular, a lo largo de la última década, iniciativas que no solo tratan de consolidar sus relaciones comerciales, sino también de profundizar sus lazos productivos. Con foco en ese entrelazamiento productivo, visto como instrumento capaz de incrementar las capacidades competitivas del tejido económico regional y mejorar las condiciones de acceso de las empresas nacionales al mercado regional e internacional, se aprobó, por ejemplo, el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (Decisión CMC nº 12/08) y se creó el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), organismo responsable de coordinar y ejecutar las propuestas y acciones relacionadas con la integración productiva en el bloque.

En ese conjunto de políticas de avance de la integración productiva, merece un lugar destacado la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que comenzó a funcionar efectivamente en 2007. Con la función de reforzar las cadenas productivas en el ámbito del bloque por medio de financiación, a fondo perdido, de iniciativas

y proyectos que tengan esa finalidad, el Fondo también es considerado la principal iniciativa formalmente constituida para hacer frente a las asimetrías entre los países sudamericanos.

Los análisis del desempeño del MERCOSUR son convergentes en considerar que las asimetrías entre las economías de los países participantes del bloque se han constituido como principal obstáculo tanto para la intensificación del comercio entre sí, como para el establecimiento de un grado deseable de desarrollo y complementariedad productiva. El bloque convive con considerables asimetrías entre las economías de los Estados Partes, con distintos grados de diversificación de las estructuras productivas nacionales (con Paraguay y Uruguay menos diversificados en comparación con Brasil y Argentina), y con elevada heterogeneidad competitiva de las estructuras productivas establecidas en sus distintos países (Machado, 2010).

Además de estos desequilibrios, también ha dificultado el florecimiento de la integración productiva el hecho de que, históricamente, los países de Sudamérica, especializados en la exportación de *commodities*, estuvieran poco conectados con el comercio internacional y convivieran con gran inestabilidad macroeconómica. La prevalencia de esos factores alejó a aquellos proyectos de industrialización de mayor importancia y contribuyó a una baja exposición de la estructura industrial a la competencia, lo que poco mueve a las empresas a adoptar modelos nuevos o más modernos de organización de la producción, limitando las posibilidades de una integración económica real. Infelizmente, hasta el presente momento, las necesidades impuestas por las crisis económicas han tenido precedencia sobre los preparativos de largo plazo dirigidos a la consolidación del bloque (Machado, 2010).

Teniendo en cuenta esos desafíos, la estructuración del FOCEM se ha vuelto aún más relevante. El Fondo tiene el propósito de desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores que integran el bloque y de las regiones menos desarrolladas. Orientados por ese objetivo, los proyectos actual y futuramente financiados deben ajustarse alrededor de cuatro programas:

• Programa de convergencia estructural, que permite la ejecución de proyectos que pueden contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores. Esta línea contempla, en gran medida, proyectos de construcción, modernización y recuperación de vías de transporte que mejoran el flujo de producción y promueven la integración física entre los países y entre sus regiones; la generación y transporte de energía eléctrica; obras de infraestructura hídrica y de saneamiento ambiental;

• Programa de desarrollo de la competitividad de las actividades productivas, que incluye proyectos de reordenación de los procesos productivos y que faciliten la creación del comercio intra- MERCOSUR. Los proyectos de esta línea promueven la integración de cadenas productivas con el fin de mejorar la calidad de los productos e incrementar la investigación para la generación de nuevos productos y procesos productivos; generación y difusión de conocimientos tecnológicos; promoción de sectores y cadenas productivas; fortalecimiento y asociatividad de pequeñas y medianas empresas vinculándolas a los mercados regionales;

• Programa de cohesión social, que prevé una contribución para el desarrollo social, en

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS APORTADOS AL FOCEM POR ESTADO PARTE

ESTADO PARTE	CONTRIBUCIÓN (MILLONES DE US$)	DISTRIBUCIÓN (MILLONES DE US$)
ARGENTINA	27	11,55
BRASIL	70	11,55
PARAGUAY	1	55,44
URUGUAY	2	36,96
VENEZUELA	27	11,5
TOTAL	US$ 127 MILLONES	US$ 127 MILLONES

Fuente: Elaboración propia (2017)

particular en las zonas de frontera, y que puede contemplar proyectos en áreas de salud, vivienda, reducción y combate de la pobreza y el desempleo, educación, alimentación;

• Programa de fortalecimiento de las instituciones y del proceso de integración, que abarca los proyectos para la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR, discutiendo y evaluando la eficacia y la actuación de las diversas instancias que componen la estructura institucional del bloque.

El aporte financiero de recursos al Fondo es proporcional al grado de desarrollo y volumen de la economía de cada Estado Parte y el empleo de esos recursos se lleva a cabo según una lógica inversa a lo que fue aportado. De ese modo, Brasil es el mayor contribuyente, aportando 70 % de los recursos del Fondo; Argentina es responsable de 27 %; Uruguay, de la contribución de 2 % y Paraguay de 1 %. Las dos menores economías del bloque son las mayores beneficiarias de los proyectos: mientras Uruguay recibe 32 % de los recursos, Paraguay recibe 48 % y Brasil y Argentina dividen el 20 % restante. Las contribuciones regulares de los Estados Partes totalizan un presupuesto anual de US$ 100 millones[111].

Se nota, entonces, que tanto las líneas estratégicas del Fondo como sus características distributivas tienen el propósito de compensar los desequilibrios existentes en el interior del MERCOSUR y, por consiguiente, hacer viable la concretización de la integración regional.

LA ABDI Y EL FOCEM

La Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI) surge en 2004, vinculada al Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC), con el objetivo de promover la ejecución de acciones que amplíen la competitividad de la industria nacional. El avance de la integración regional se añade a las finalidades de la Agencia, en la medida en que tiene potencial para ampliar la participación de productos brasileños de mayor valor agregado en el comercio internacional y para crear u optimizar estructuras productivas que contribuyan al mejor aprovechamiento de oportunidades económicas internacionales disponibles para Brasil.

La agencia es el organismo público ejecutor de dos proyectos, aún en curso, aprobados por el FOCEM en el segundo de sus cuatro grandes ejes, el Programa de desarrollo de la competitividad.

El primer proyecto está dirigido a la intensificación y a la complementación productiva en el sector automotriz y autopartista (la contribución del FOCEM es de US$ 3 millones), mientras el segundo se centra en el desarrollo de proveedores en la cadena productiva de petróleo y gas (US$ 2,8 millones). Los dos proyectos son plurinacionales, beneficiando a cuatro países del bloque: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Ambos están comprometidos con la superación de las asimetrías entre países, pero sobre todo con la profundización de la integración productiva de la región.

La elección de las cadenas automotriz y de petróleo y gas corresponde al enorme potencial de arrastre de esos segmentos de la industria. Sin duda, la amplitud de actividades relacionadas con esos segmentos puede potenciar la generación de valor, riqueza y empleos en el MERCOSUR, siempre que existan las condiciones adecuadas y políticas públicas eficaces que permitan el desarrollo de esas cadenas.

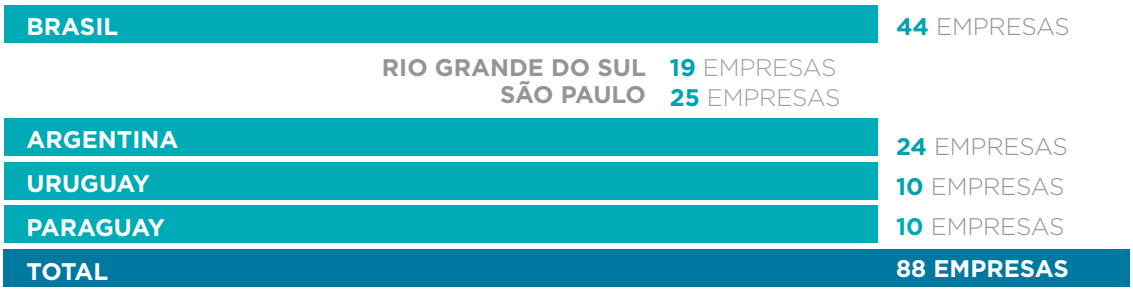
La implicación de diversos actores, públicos y privados, de distintas nacionalidades, aporta una complejidad sin igual a los proyectos de la Agencia financiados por el FOCEM. Además de barreras culturales y estructuras político-económicas distintas en los cuatro países, la propia dinámica (nacional e internacional) de los sectores elegidos ha cambiado mucho a lo largo de los años de ejecución del proyecto. Las dos secciones siguientes detallan los resultados y perspectivas futuras de cada uno de estos proyectos.

CUALIFICACIÓN E INTEGRACIÓN DE PROVEEDORES DE LA CADENA AUTOMOTRIZ

Aprobado en julio de 2010, el proyecto Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR (FOCEM Auto) tiene la finalidad expresa de fortalecer la competitividad de PyMES, pequeñas y medianas empresas proveedoras (o potenciales proveedoras) de bienes y servicios para la cadena productiva, en especial la industria autopartista, por medio de la extensión productiva y tecnológica (mejora de procesos técnicos y gerenciales, productos e infraestructura) y apertura de mercado (realización de encuentros comerciales y rondas de negocios).

El proyecto tiene como público objetivo 88 empresas pequeñas y medianas (24 argentinas, 44 brasileñas, 10 paraguayas y 10 uruguayas), sobre todo empresas del tercer y cuarto niveles (*tiers*) de suministro que tienen bienes y servi-

CUADRO 2
NÚMERO DE EMPRESAS BENEFICIARIAS DEL PROYECTO AUTOMOTRIZ POR ESTADO PARTE



Fuente: Elaboración propia (2017)

cios intermedios o finales de menor valor agregado y sofisticación tecnológica, tales como forja, fundición, estampado y algunos fabricantes de piezas textiles y plásticas.

El proyecto se encuentra en su etapa final, restando tan solo el seminario de conclusión con presentación de los resultados, previsto para el primer semestre de 2017.

Las acciones del proyecto han sido distribuidas en cuatro componentes/ejes:

• Competitividad de Proveedores: en este eje se realizaron las actividades de extensión tecnológica y gerencial, con consultoría especializada y visitas in situ a cada una de las 88 empresas; la capacitación del cuadro técnico en diversas metodologías de gestión; y el taller de buenas prácticas, que abarca la presentación de casos de éxito en este sector;

• Acceso a oportunidades de negocios: se llevaron a cabo estudios de mercado con análisis de las empresas beneficiarias y principales players del sector, además de informaciones mercadológicas de los países beneficiarios; también se elaboró un manual de suministro con un análisis de exigencias básicas para sistemistas y montadoras; se realizó en Rio Grande do Sul una ronda comercial de dos días de duración: el primer día las empresas negociaron entre sí; y el segundo, con empresas compradoras (sistemistas y montadoras), generando expectativas de negocios por 3 millones de reales;

• Difusión Tecnológica: se realizó un seminario de difusión tecnológica con la presencia de ponentes de montadoras y sistemistas acerca de la innovación de productos y procesos en la cadena automotriz. Estaba prevista la realización de un curso de gestión de la innovación en plataforma EAD, pero la actual dirección de los proyectos decidió no realizarlo; y

• Gestión y Seguimiento del Proyecto: en este componente se encuentran las contrataciones de los equipos técnicos y financieros permanentes del proyecto, así como actividades de seguimiento y control de las acciones previstas.

Las actividades desarrolladas en el ámbito del proyecto contribuyeron a la mejora de diversos indicadores de desempeño de las empresas. Para hacerse una idea, el promedio de incremento de la productividad de las compañías participantes (obtenido mediante la comparación entre lo que se generó y los recursos empleados para producir determinado artículo) fue de 46,14% y la eficiencia de los equipos (OEE) también tuvo un incremento, en general, de 30,13%. A su vez, disminuyeron los tiempos de inicio y conclusión de una actividad (*lead time*), en general, 76 % y de preparación de la máquina para la correcta producción (*set up*) en 51 %. Los retrasos en las entregas también se redujeron, normalmente, 87 %. Muchas empresas también fueron beneficiadas con importantes ganancias resultantes de la reducción de desplazamiento y de la liberación de área ocupada, por medio de la mejora de distribución de planta. Todo esto permitió significativos incrementos en la facturación anual de las empresas.

CUALIFICACIÓN E INTEGRACIÓN DE PROVEEDORES DE LA CADENA DE PETRÓLEO Y GAS

Además de encontrarse aún en su etapa inicial, el proyecto desarrollado para la cadena productiva de petróleo y gas siguió una lógica distinta de la del sector automotriz, sobre todo por la participación de las denominadas empresas ancla[112] desde el principio del proceso. Esas empresas son conocidas por su poder de arrastre en sus sectores, ya que demandan una numerosa y diversificada gama de bienes

y servicios que pueden ser suministrados por pequeñas y medianas empresas. Normalmente, esas grandes empresas cuentan con un sistema de contratación bastante complejo, que exige una serie de habilitaciones, certificaciones y comprobaciones de los postulantes a proveedores. Esos requisitos suelen alejar a algunas empresas del conjunto de potenciales proveedores de la cadena productiva de petróleo y gas y dificultan o perjudican el abastecimiento de las empresas contratantes.

En el caso de Petrobrás, por ejemplo, que es la mayor empresa ancla del sector de petróleo y gas en el MERCOSUR, un volumen significativo de sus compras está garantizado por proveedores extranjeros, ajenos al bloque, debido a la dificultad de encontrar proveedores locales que cumplan las exigencias.

Teniendo en cuenta esta situación y la carencia de iniciativas en los países del MERCOSUR que cualificaran a los proveedores a cumplir las demandas de dichas empresas ancla, se ideó la iniciativa ABDI/FOCEM, que atiende alrededor de cien pequeñas y medianas empresas proveedoras (o potenciales proveedoras) de bienes o servicios para la cadena de petróleo y gas, provenientes de Brasil (São Paulo y Rio Grande do Sul), Argentina, Paraguay y Uruguay.

Las empresas beneficiadas por el proyecto fueron elegidas a partir de la identificación de su capacidad potencial de atender a las demandas de las empresas ancla del sector en el MERCOSUR por ítems estratégicos y de baja competitividad, con dificultad de suministro o que se deben importar de fuera de la zona del bloque. La idea del proyecto era producir información sistematizada acerca de las oportunidades de negocios en las empresas ancla para las empresas proveedoras del bloque, con el fin de integrar esfuerzos, a la economía de escala y al logro, con competitividad, de mercados a los que hoy no es posible acceder. Además de identificar oportunidades, el proyecto debería cualificar y desarrollar las competencias gerenciales de esas proveedoras para realizar negocios estratégicos con las empresas anclas.

Dicho de otra manera, el proyecto fue diseñado para permitir la creación de condiciones para que la oferta regional de bienes y servicios para el sector de petróleo pudiera ampliarse de forma que las grandes empresas de petróleo y gas tuvieran mejores posibilidades para atender a sus demandas y compras localmente.

Para cumplir esos objetivos, el proyecto se estructuró alrededor de cuatro componentes (con diseño un poco distinto de aquel existente en el de la industria automotriz), a saber:

• Gestión de la Información: tienen el objetivo de mapear, producir y difundir información necesaria a la promoción de negocios. En ese sentido, se elaboraron diagnósticos y mapeos de oportunidades de negocios para las micro y pequeñas empresas participantes del proyecto;

• Competitividad: tienen el objetivo de promover acciones de capacitación y cualificación de micro y pequeñas empresas, con el fin de desarrollar sus competencias de gestión y negociación, así como hacerlas capaces de atender los requisitos de suministro exigidos por las empresas ancla;

• Acceso a Mercados: tienen el objetivo de desarrollar actividades para apertura de mercados y generación de negocios para los proveedores de bienes y servicios junto a las empresas ancla de la cadena productiva de los Estados Partes del MERCOSUR, por medio de la promoción de rondas de negocios; y

• Gestión y Gobernanza: tienen el objetivo de promover la adecuada implementación del proyecto. Como la iniciativa implica diversas

CUADRO 3

NÚMERO DE EMPRESAS BENEFICIARIAS DEL PROYECTO PETRÓLEO Y GAS POR ESTADO PARTE

BRASIL		**34** EMPRESAS
	RIO GRANDE DO SUL	**23** EMPRESAS
	SÃO PAULO	**11** EMPRESAS
ARGENTINA		**34** EMPRESAS
URUGUAY		**23** EMPRESAS
PARAGUAY		**8** EMPRESAS
TOTAL		**99 EMPRESAS**

Fuente: Elaboración propia (2017)

empresas de distintos países se hizo necesario constituir una estructura institucional de articulación y sensibilización de los diferentes actores (públicos y privados) de cada Estado Parte. Tal estructura es denominada Comité Consultivo Local.

Las actividades desarrolladas hasta entonces en el ámbito del proyecto estimularon, por medio de tutoría personalizada y capacitación, procesos de mejora y adecuación a estándares técnicos, con el fin de garantizar un mejor suministro de bienes y servicios y hacer viables contratos con grandes empresas compradoras de la cadena de petróleo y gas.

Aunque el proyecto aún se encuentre en ejecución y sea difícil evaluar los resultados de las actividades que se han desarrollado en ese corto plazo, se vislumbra el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas suministradoras beneficiadas y el fomento al desarrollo del mercado regional.

AMENAZAS Y CORRECCIÓN DE RUTA DEL PROYECTO DE PETRÓLEO Y GAS

Un problema recurrente en proyectos que dirigen la cuestión de la integración productiva se vincula con los cambios económicos y regulatorios que se producen en las cadenas focalizadas durante el proceso de ejecución en los Estados Partes beneficiados.

La coyuntura actual de reducción de los precios del petróleo en el mercado internacional configura la reducción generalizada de las inversiones en dicho sector. Las presiones por reducción de los costes a lo largo de la cadena favorecen un mayor ingreso de productos importados, dificultando la formación de cadenas productivas integradas y ocasionando la quiebra de muchas empresas suministradoras, reducción de empleos, además de otros efectos.

En el caso específico del proyecto analizado, los cambios que tuvieron lugar en la cadena de petróleo y gas y las posibilidades de cambios en las reglas de contenido local[113] pusieron de relieve que la estrategia de capacitar y hacer que las empresas proveedoras del bloque sean capaces de cumplir los requisitos de contratación de las grandes empresas de la cadena es necesaria, sin embargo, no basta para garantizar contratos que dinamicen la cadena regional y la vuelvan más integrada. Sería necesario avanzar a un modelo que desarrolle las capacidades tecnológicas y de innovación de las PyMES proveedoras en el bloque, haciéndolas más aptas para competir internacionalmente y participar en mejores posiciones de las cadenas de valor.

> La innovación tecnológica asegura dividendos a los *early adopters*

El proyecto ABDI/FOCEM de desarrollo de proveedores de la cadena de petróleo y gas en el ámbito del MERCOSUR se diseñó en 2010, en un contexto, de crecimiento de las reservas de petróleo y gas en la región, visto como un vector que impulsaría el volumen de negocios y el perfeccionamiento de la cadena de bienes y servicios. Las expectativas de grandes inversiones en ese sector parecían impulsar las empresas ancla a ampliar su base de proveedores, considerando la cantidad de bienes y servicios que serían demandados, sobre todo, para la explotación de la capa presal, recientemente descubierta. Tan solo Petrobrás, en su plan de negocios para el período 2011-2015, preveía invertir US$ 224,7 mil millones (un promedio de US$ 44,9 mil millones por año) en actividades exploratorias de los países del MERCOSUR que vienen creciendo continuamente en los últimos años.

Cuando el proyecto fue diseñado, tenía el objetivo de avanzar en la movilización y transformación de la cadena de proveedores del sector para asegurar una participación mayor del parque productivo local y regional (del MERCOSUR) en la atención a la demanda que sería generada por el presal.

Sin embargo, el hecho es que el proyecto comenzó a ejecutarse tan solo entre finales de 2014 y principios de 2015, teniendo en vista, entre otros factores, los flujos y cronogramas para aprobar proyectos en el ámbito de la estructura del FOCEM y para efectivizar los desembolsos de los recursos para la puesta en marcha de las actividades. Desde entonces, la industria de petróleo y gas atraviesa, sobre todo en Brasil, un período de grandes transformaciones. La reducción de los precios del petróleo en el mercado internacional[114], a la cual se suman los acontecimientos en el escenario político[115], causó una rápida desaceleración de las actividades en el sector petrolífero nacional, uno de los principales motores de las inversiones en la economía brasileña en la última década. Petrobrás, la mayor empresa del segmento en la región, lanzó un plan de desinversión, que totaliza un monto estimado de US$ 58 mil

millones en ventas de activos en los próximos años. La pérdida de fuerza para grandes inversiones afecta directamente a las empresas proveedoras de la cadena, causando quiebras, despidos, perjuicios, etc.

En ese contexto de crisis, es mayor la búsqueda de las operadoras del sector por acciones que reduzcan costes. Reducir costes, en muchos casos, puede significar atender a la demanda por bienes y servicios a partir de proveedores internacionales[116]. Eso ha motivado, incluso, presiones por cambios en las reglas de contenido local aplicadas en Brasil al área de petróleo y gas. Las compañías petroleras afirman que no encuentran, en Brasil, proveedores con productos de calidad con precio y plazo competitivos, lo que encarece los proyectos en ejecución.

Debido a la reducción de las inversiones y a la ampliación de la competencia externa, parece inaplazable desarrollar la capacidad tecnológica de las empresas proveedoras de la cadena de petróleo y gas en el ámbito del MERCOSUR, ya que la innovación tecnológica además de ofrecer una mayor eficiencia y reducción de costes, también garantiza dividendos para los *early adopters*.

En los países de esta región, aunque la innovación sea vista como fundamental para mantener la competitividad y supervivencia de las empresas, desarrollar nuevas tecnologías aún es bastante desafiante, teniendo en cuenta los altos recursos necesarios para actividades de I&D, las incertidumbres en cuanto a los retornos, los largos plazos de desarrollo, entre otros.

Para responder al desafío de ampliar la competitividad de las empresas regionales proveedoras de la cadena de petróleo y gas, diferenciarlas y hacerlas más innovadoras, frente a las transformaciones coyunturales en el sector, la ABDI ha promovido una readecuación de las actividades aún no ejecutadas del proyecto. Antes, el foco fundamental de las actividades consistía en el desarrollo de las competencias empresarias y de gestión de las PyMES, con el fin de que estas pudieran sobreponerse a barreras de entrada que frenan su acceso a las empresas ancla y a la cadena (como normas de calidad, seguridad laboral, normas ambientales, responsabilidad social, etc.). Ahora, el foco principal es la ampliación de la capacidad de creación de valor de las compañías participantes en el proyecto, permitiendo que estas se involucren en un proceso orientado de innovación, que permita un posicionamiento más ventajoso en la cadena y la conservación de su competitividad.

Las PyMES podrían mejorar su posición competitiva

La revisión de las actividades futuras del proyecto también ha tenido en cuenta el hecho de que el proceso de integración productiva conduce a algunos riesgos estratégicos, para las pequeñas y medianas empresas proveedoras y los territorios donde se ubican, que deben ser aplacados. La situación de dependencia que mantienen las pequeñas y medianas empresas locales con respecto a las grandes compañías que gobiernan la cadena supone una limitación significativa en la obtención de márgenes de negocio elevados. En ese sentido, resultan poco fructíferos los esfuerzos de captar negocios y capacitar a las PyMES para realizar contratos de suministro con las empresas ancla, ya que la capacidad de negociación que estas disfrutan dificulta la retención de valor agregado por aquellas. Esa situación es especialmente verdadera en los casos en que las PyMES participan en las cadenas por medio del suministro de bienes o servicios sin requerimientos tecnológicos y de conocimiento específicos (Luna, 2009).

En el contexto de crisis actual, las PyMES de la cadena de petróleo y gas pueden quedar en una posición aún más vulnerable frente a eventuales decisiones regulatorias con respecto al contenido local, que permitan a las empresas líderes ampliar su rol de proveedores extranjeros, ampliando la presión competitiva. En ese escenario, están mejor posicionadas aquellas pequeñas y medianas empresas que operan con tecnologías (sobre todo con tecnologías que les permitan actuar como proveedores especializados en diferentes cadenas de valor) o que se encuentran en nichos protegidos de la competencia.

En ese sentido, proyectos y programas gubernamentales destinados a la integración de las PyMES a las cadenas productivas deben, mediante mecanismos de seguimiento y evaluación, sopesar las tendencias del mercado global y la competencia en cada territorio, promoviendo un realineamiento que aplaque riesgos y amplíe oportunidades.

APOYO A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Los nuevos delineamientos del proyecto prevén la identificación, por un lado, de las demandas tecnológicas de las grandes empresas y de los gaps tecnológicos del sector de petróleo y gas y su dirección a potenciales proveedoras regionales, ofertantes de soluciones. Por otro lado, permite identificar proyectos y soluciones tecnológicos en desarrollo y llevarlos al conocimiento de las empresas ancla, potenciales compradoras.

> El gobierno puede atenuar la restricción en I&D

La función de la ABDI en este proceso será hacer viable esa conexión entre demanda y oferta tecnológica en encuentros *tech meeting*, así como hacer viable el desarrollo de esas tecnologías, por medio de la oferta de infraestructura física, equipos de última generación (impresoras 3D), orientación especializada e inversión para construcción de prototipos funcionales que representen visualmente sus ideas o productos. Además, tendrá papel fundamental en la captación de inversores para avanzar en el desarrollo del producto y colocarlo en el mercado. La idea es escalar y avanzar en la dotación tecnológica de las PyMES del MERCOSUR, desarrollando la cadena de petróleo y gas local, así como permitir la inserción de dichas empresas en mercados internacionales relativamente más dinámicos.

Los encuentros de conexión entre oferta y demanda, además de hacer viable la integración del tipo vertical (entre las empresas de diferentes niveles de la cadena, compradores y proveedores), también podrán hacer viables la cooperación horizontal entre las PyMES, ya que el desarrollo de determinadas soluciones tecnológicas puede estimular la formación de alianzas locales y la definición de estrategias conjuntas, reforzando la integración entre los países del bloque y entre las empresas.

Es importante resaltar que el apoyo público, con recursos financieros y a través de la identificación de oportunidades para los procesos de mejora de las PyMES, es especialmente necesario en el ámbito tecnológico, ya que dichas empresas, en virtud de su tamaño, enfrentan varias limitaciones para invertir y desarrollar acciones en el campo de la investigación, innovación y desarrollo.

FUTURO DE LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Gran parte de ese tejido productivo dinámico presente en los cuatro países fundadores permite avizorar un mercado potencial en el MERCOSUR. Hay un deseo por internacionalización e inserción regional. Se anhela la formación de *joint-ventures* para acceder a otros mercados. Hay empresas que desean acceder a las empresas de los países vecinos. Hay empresas que tan solo desean comercializar sus productos entre sí. Hay tecnologías desconocidas que prometen revolucionar sus sectores, aún en etapa de pruebas.

Esa enorme diversidad de objetivos y estrategias de las empresas objetivo de los proyectos, permite afirmar que el límite para su potencial depende directamente de la voluntad política de los organismos implicados en su ejecución, y en última instancia, de los propios líderes de los países del MERCOSUR.

Entendemos que el futuro del bloque en su vertiente productiva depende de la construcción de encadenamientos regionales más amplios, con base en el desarrollo de competencias tecnológicas dentro de las pequeñas y medianas empresas proveedoras del bloque. Con la debida cualificación, esas empresas tenderán a mantener niveles adecuados de competitividad frente a competidores internacionales cada vez más agresivos, quién sabe incluso superándolos en muchos casos.

Sin embargo, prepararlas tan solo del punto de vista de la mejora de sus procesos internos no es suficiente. En ese sentido avanzará el proyecto en su vertiente de petróleo y gas. Además de capacitaciones y desarrollo de metodologías vinculadas al ámbito de la buena gestión (planificación, finanzas, logística, entre otros), presentes durante todo el ciclo del proyecto automotriz y absolutamente fundamentales para que las empresas sean competitivas, nuestra intención también es inducir un proceso innovador en productos, mostrando a los empresarios que el camino hacia el futuro pasa por nuevos materiales y tecnologías. La alineación entre gestión empresarial e innovaciones disruptivas dentro del tejido empresarial del MERCOSUR es nuestro desafío. ●

NOTAS

[111]La oficialización del ingreso de Venezuela en el bloque elevó ese total a US$ 127 millones al año, teniendo en vista la contribución esperada del país de US$ 27 millones.

[112]Empresa grande de la cadena de petróleo y gas, compradora de bienes y servicios, que pueden ser las propias compañías petrolíferas, así como empresas integradoras, drillers, fabricantes de equipos especializados, astilleros y empresas EPC (*Engineering, Procurement and Construction*).

[113]El concepto de Contenido Local es la proporción de las inversiones nacionales aplicadas a un determinado bien o servicio, correspondiendo a la cuota de participación de la industria nacional en la producción de ese bien o servicio. De ese modo, cuando una plataforma o refinaría, por ejemplo, cuenta con un alto índice de contenido local, significa que los bienes y servicios utilizados en su construcción son, en gran parte, de origen nacional, y no importados (Programa de Movilización de la industria brasileña de petróleo y Gas, Prominp).

[114]En 2010, el petróleo WTI cotizó en el mercado spot a US$ 79,39 promedio anual por barril, mientras el petróleo Brent, a US$ 79,39 por barril. En 2015, el petróleo WTI logró una cotización promedio de US$ 48,71 por barril en el mercado spot, mientras el petróleo Brent promedió US$ 52,39 por barril.

[115]Deflagración de la operación Lava Jato, de la Policía Federal, que investiga un esquema de corrupción que implica a Petrobrás.

[116]Estudio realizado por Booz & Co. y coordinado por la Organización Nacional de la Industria del Petróleo (ONIP) reveló que la producción local de muchos de los bienes y servicios demandados por la industria presentaba serios problemas de competitividad en términos de costes, cuando se comparaban con los precios de otros productores internacionales (ONIP. Agenda de Competitividad de la Cadena Productiva de Petróleo y Gas Offshore en Brasil. Río de Janeiro, 2010).

BIBLIOGRAFIA

Machado, João Bosco (2010) Integração produtiva: referencial analítico, experiência europeia e lições para o Mercosul. In: integração produtiva: Caminhos para o MERCOSUL, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Brasília.

MACADAR, Beky Moron B. (2010) O incentivo a cadeias produtivas regionais como estratégia para o aprofundamento do Mercosul. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 27-34.

Luna, Isidoro Romero. (2009) PYMES y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo. Revista Análisis Económico, vol. XXIV, núm. 57, p. 199-216.

Lucángeli, Jorge. (2008) MERCOSUR: progresa la integración productiva. Revista del CEI, n. 12.

Ladeira, Wagner Junior; Dalmarco, Gustavo; Nique, Walter Meucci. (2011) Internacionalização da produção via integração produtiva: Uma perspectiva brasileira na América Latina. Encontro ANPAD, Porto Alegre.

POLÍTICAS DE ARTICULACIÓN PRODUCTIVA

PABLO TRUCCO

La globalización introdujo un cambio en los métodos de organización de la producción a través de procesos de desverticalización y conformación de cadenas de valor. Para mejorar la competitividad, el MERCOSUR debe buscar alternativas de aprovechamiento de estos esquemas productivos y comerciales en función de la modernización industrial, la transferencia de tecnología y la facilitación de la internacionalización de pequeñas y medianas empresas. El desarrollo de un emprendimiento conjunto regional que, en sí mismo, implique la integración productiva en un sector de alta tecnología sería uno de los instrumentos para moverse en esa dirección.

CAMINOS RECORRIDOS Y UNO NUEVO A RECORRER

La integración productiva en el MERCOSUR, como en el resto del mundo, es influida por decisiones de los gobiernos y sus políticas públicas, pero el impulso y la dinámica de este fenómeno obedecen a transformaciones en el sistema económico internacional que trascienden los avatares políticos de la coyuntura. La "desverticalización" de la producción iniciada en la década de 1960 y su organización en función de cadenas de valor regionales y globales que floreció en la década de 1990 ha presentado a los gobiernos el desafío de dilucidar la manera más conveniente de abordar el proceso de inserción en la economía global de sectores muy significativos de sus economías nacionales.

Frente a este dilema, el bloque del MERCOSUR ha adoptado distintas estrategias a lo largo de su existencia. Habiendo perdido impulso las políticas activas sectoriales heredadas de su antecesor inmediato, el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, vigente durante el segundo lustro de la década de 1980, el MERCOSUR optó por delegar al mercado el rumbo de la integración, reservando para el sector público la tarea de generar un marco propicio para que el sector privado pudiera organizar el avance del proceso en función de los precios relativos. Los resultados fueron alentadores en el plano comercial durante la década de 1990 y la importancia de los socios dentro del total de sus exportaciones se incrementó de manera significativa, pero los avances en el plano de la integración productiva fueron pobres, con excepción del caso de la industria automotriz que, al contrario del resto de los sectores, se benefició de un régimen especial fuertemente regulado.

Las dificultades económicas que llegaron con el nuevo siglo y el viraje político ocurrido en los países del bloque se tradujeron en un cambio en el abordaje de la integración productiva en la región, recuperando para el Estado un papel más activo como impulsor del proceso en sectores seleccionados y ensayando iniciativas para equilibrar los beneficios de la integración tanto entre países como entre empresas en virtud de su tamaño. La mayoría de estas iniciativas, sin embargo, siguieron estando guiadas por la premisa de que la tracción de la integración productiva provendría del sector privado y, por lo tanto, los gobiernos debían ayudar a las empresas privadas para que se conocieran e interactuaran con socios potenciales de la región, intercambiaran información y se cultivaran relaciones de confianza para que, a partir de ello, los empresarios pudieran advertir las posibilidades y ventajas de una relación complementaria, fundada en una mayor especialización. En algunos casos, se trató directamente de un relevamiento de proveedores disponibles en la región para abastecer a empresas "ancla". En términos generales, estas iniciativas no alcanzaron los objetivos que se proponían y la integración productiva regional en un puñado de sectores siguió los carriles de filiales de firmas transnacionales que han actuado condicionadas por las estrategias corporativas globales definidas por las casas matrices.

Frente a este panorama, este artículo se propone una política alternativa para impulsar la integración productiva siguiendo la línea de una experiencia internacional exitosa que logró desarrollar un sector de tecnología de punta (industria aeronáutica) a partir de un emprendimiento conjunto entre empresas públicas, privadas y mixtas, motorizada por los gobiernos de varios países europeos: el emprendimiento conjunto internacional para la construcción de aeronaves Airbus.

En el apartado siguiente se realiza un breve repaso sobre las principales iniciativas para impulsar la integración productiva en el MERCOSUR y los resultados obtenidos. Posteriormente, se observa el estado actual de la integración productiva a la luz de las políticas implementadas en el pasado, se presenta una hipótesis sobre el origen de los resultados obtenidos y se explican algunos de sus fundamentos. En el cuarto apartado se ensaya un ejercicio propositivo para impulsar la integración productiva sectorial a partir de un emprendimiento conjunto entre empresas ancla, destacando las ventajas de las empresas estatales para integrar un emprendimiento de estas características. Dado que este artículo no tiene pretensiones de proponer un sector en particular o empresas concretas para ensayar la experiencia, el quinto apartado presenta un camino posible para avanzar en la implementación de dicho emprendimiento a partir de definiciones de los gobiernos. Por último, en la sección seis se presentan algunas reflexiones finales.

ANTECEDENTES DE IMPULSO A LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Las iniciativas orientadas a impulsar la integración productiva regional han sido numerosas y variadas, con antecedentes que datan desde la década de 1980. De hecho, el antecedente más concreto de un acuerdo para impulsar la complementación intra-sectorial en la región fue el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) firmado entre Argentina y Brasil en 1986. El PICE, considerado frecuentemente como la piedra basal del MERCOSUR, se focalizó en una selección de industrias que se estimaban con mayor probabilidad de complementación entre ambos países, entre las que se destacaron la industria aeronáutica, alimenticia, automotriz, bienes de capital y siderúrgica. A pesar de que se firmaron 24 protocolos sectoriales, el único que logró avances relativamente significativos fue el sector de bienes de capital, aunque sin conseguir una modificación en las estructuras productivas sectoriales en los países que integraban el acuerdo. En términos de sus resultados, la contribución del PICE a la integración productiva fue limitada dado que logró restablecer los niveles de comercio bilateral a los existentes con anterioridad a la crisis de la deuda de principios de la década de 1980 (Bouzas y Fanelli, 2001; Botto y Molinari, 2013).

> El PICE fue el primer estímulo a la complementación productiva regional

A pesar de ese éxito parcial, el impulso gubernamental a la integración productiva perdería vigor hacia finales de la década de 1980 y durante el resurgimiento neoliberal de la década de 1990, en el marco del "auge del MERCOSUR". Si bien la idea de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay apuntaba a aprovechar las ventajas de la mayor escala ofrecida por un mercado ampliado, no se diseñó ninguna planificación sectorial para el bloque, delegando en el libre mercado la tarea de especialización productiva en base a ventajas competitivas (Bozzala et al, 2006). Los gobiernos del MERCOSUR se limitaron a implementar una reducción lineal y automática de los aranceles intrazona y a intentar establecer un arancel externo común en plazos relativamente cortos, sin prestar atención a las necesidades y relaciones sectoriales y empresariales de la región (Botto, 2013). A partir de allí, los avances en el bloque serían medidos en función del volumen de comercio y de su desarrollo institucional.

La industria automotriz fue la excepción a esta regla. En efecto, organizada en función de terminales transnacionales localizadas en Argentina y Brasil, la industria automotriz se benefició durante la década de 1990 de un régimen sectorial especial que la convirtió en la estrella de la integración productiva "regional" (Uruguay se adhirió recién en 2006). El sector fue receptor de importantes inversiones extranjeras, se reorganizó y se modernizó, aggiornando por extensión, vía fuertes presiones y exigencias de estándares productivos y de calidad, a los anillos de proveedores locales encargados de abastecer con partes a las terminales. Así, se consiguió una industria más competitiva y de mayor tamaño, con una fuerte orientación hacia el mercado interno del MERCOSUR, y más estrechamente alineada con las estrategias globales de las casas matrices (a expensas del poder de decisión de las filiales locales). Adicionalmente, si bien el régimen automotriz fomentó el crecimiento y la modernización de la industria en Argentina y Brasil mediante un comercio administrado y relativamente equilibrado, no tuvo en cuenta el fomento de la innovación y del desarrollo local ni una distribución equilibrada en la complejidad tecnológica de los eslabones instalados complementariamente a ambos lados de la frontera. Ello terminó consolidando una división jerárquica del trabajo entre las empresas subsidiarias en ambos países por la que los procesos más intensivos en conocimiento se concentraron en Brasil (Bovris, 2015; Obaya, 2014).

Pero más allá del caso excepcional del sector automotor, el impulso gubernamental a la integración productiva regresaría recién en la década de 2000, cuando gobiernos de centro-izquierda, más proclives a la intervención en la economía, coincidieron en los países que integraban el MERCOSUR. La nueva oleada de iniciativas arrancó en el año 2002 con dos programas: i) los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR y ii) el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Los foros de competitividad fueron integrados por representantes de los gobiernos relacionados con las áreas vinculadas a cada

una de las cadenas abordadas, así como representantes de los órganos de empresarios y trabajadores del sector. El objetivo de fondo de este instrumento era contribuir a una convergencia hacia una política industrial común del MERCOSUR para las cadenas productivas que se seleccionaran, poniendo el foco en fomentar una mayor complementariedad de las cadenas productivas regionales y en el desarrollo de acciones de promoción comercial conjunta en terceros mercados, así como en la necesidad de redefinir el arancel externo común (AEC) en algunos sectores (INTAL, 2003).[117] La metodología utilizada consistió en generar un espacio de deliberación para alcanzar consensos en torno a las principales oportunidades y obstáculos en la convergencia hacia políticas sectoriales comunes, consistentes con una lógica de especialización complementaria entre las empresas del MERCOSUR (Rodríguez Miranda, 2006). A través de ello se buscaba facilitar, por un lado, el proceso de conocimiento, interacción y construcción de relaciones de confianza entre potenciales socios en la región y, por el otro, ofrecer a los gobiernos información útil para la elaboración de políticas públicas adecuadas para el fomento de la integración en los sectores seleccionados. El primero de ellos, y el único que consiguió avances significativos fue el Foro del Sector Madera-Muebles.[118] Posteriormente, se lanzaron nuevos foros de competitividad, como el del sector Cinematográfico y Audiovisual, aunque sin alcanzar resultados importantes.

La segunda iniciativa, el FOCEM, fue "ideada" (siguiendo el ejemplo de la Unión Europea) como un mecanismo orientado a disminuir las asimetrías enfrentadas por los socios con menor tamaño relativo, apuntando a equilibrar en el largo plazo los beneficios provenientes del proceso de integración regional que, en el corto plazo, habían favorecido en mayor medida a los países de mayor tamaño (Inchauspe, 2011, Trucco, 2015). Sin embargo, en la práctica, los fondos asignados por el FOCEM fueron utilizados siguiendo prioridades de inversión nacionales que no estaban guiadas por la finalidad última de la integración regional, dadas las urgencias de inversión en infraestructura. En consecuencia, el FOCEM se convirtió en los hechos en una compensación para las economías más pequeñas, quienes decidirían cómo utilizar los fondos en función de sus intereses nacionales.[119] A estos se sumaron otras iniciativas de instrumentos para intentar garantizar la disponibilidad de fondos para proyectos de integración productiva, como e l Fondo MERCOSUR de Garantías para Pequeñas y Medianas Empresas (FoPyME)[120] y un intento de acuerdo entre el Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). Ninguna de ellas logró levantar vuelo (Botto y Molinari, 2013).

En el año 2008 se intentó dotar de mayor organicidad a las iniciativas y programas para la promoción de la integración productiva a partir de un programa más ambicioso: el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIP), bajo la órbita del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP).[121] Este programa ponía especial atención sobre la necesidad de que las PyMEs participaran en el proceso de integración y en una intervención también creciente de los países más pequeños. Más allá de las acciones gubernamentales para crear condiciones más propicias para la integración productiva a partir de políticas orientadas a disminuir diferencias de escala, asimetrías en el desarrollo tecnológico y de capacitación a nivel gerencial, esquemas nacionales aún no armonizados, fallas del mercado, dificultades en el acceso al financiamiento, etc, el enfoque del PIP descansaba en la iniciativa de las empresas y de sus entidades representativas, quienes se esperaba que ante la creación de ese entorno más propicio se sintieran estimuladas a participar en una instancia de carácter regional.

Tensiones e intereses del sector privado condicionan la integración productiva

Fueron varias las iniciativas para la integración productiva abordadas desde una perspectiva sectorial a través del GIP, aunque escasos los resultados obtenidos. Algunas de ellas eran en realidad previas a la constitución de ese grupo de trabajo, como el Programa de desarrollo de proveedores del sector petróleo y gas (pensado, fundamentalmente, en función de una articulación de proveedores alrededor de Petrobras como empresa ancla); el Programa de Complementación de la cadena productiva automotriz (donde las empresas ancla serían las terminales automotrices y se buscaba apuntalar la competitividad de las PyMEs proveedoras); la integración de cadenas productivas ligadas al turismo (para mejorar la formación

de recursos humanos y crear una ruta turística que cruzara los –en aquel momento– cuatro países del MERCOSUR), entre las más sobresalientes. Estas iniciativas, al igual que otras que surgieron con posterioridad, consistían en una serie de actividades de capacitación conjunta y rondas de negocios para facilitar la interacción entre los oferentes y los demandantes en la región (INTAL, 2007).[122]

A estas se sumaron en 2011 el sector juguetes, que logró finalmente en 2014 la aprobación del Programa de integración productiva para dicha industria a partir de un mayor involucramiento del sector privado mediante sus cámaras respectivas.[123] Los ejes de este programa se focalizaron en la articulación empresarial, mejora competitiva y promoción comercial conjunta, habiéndose cumplido algunos avances en el tercer eje durante el año 2015.[124]

Las dinámicas nacionales colisionan con las regionales

Asimismo, en 2012 se crearon los Comités de Integración Productiva para los sectores aeronáutico, naval y de energía eólica, cuya función era investigar su potencial de integración y complementariedad. Diferencias de intereses entre los socios erosionaron el progreso de estas iniciativas y su traducción en acciones productivas concretas. Quizás el caso de la energía eólica sobresale del resto de las iniciativas porque apunta a construir un aerogenerador compuesto por partes de la región (Botto y Molinari, 2013), lo cual implicaría el desarrollo conjunto de un producto de alta tecnología con un mercado (regional y global) con perspectivas de un crecimiento muy significativo. Dado que existen en la región actores locales que desarrollan esta tecnología y que poseen un gran potencial de innovación y desarrollo de productos, el sector de bienes de capital para la producción de energía eólica parecería especialmente apropiado para obtener ventajas de la integración productiva. Sin embargo, el progreso de la integración productiva en este sector, al igual que en muchos otros, continúa condicionado por tensiones e intereses del sector privado, heredados del regionalismo comercial, que posicionan las dinámicas nacionales en colisión con las regionales. Ello se traduce, entre otras cuestiones, en heterogeneidad regulatoria en materia de incentivos productivos y/o financieros prevalecientes en cada país que obstaculizan la consolidación de iniciativas de integración productiva (Barrera e Inchauspe, 2012; Inchauspe y Barrera, 2015; Bouzas, 2005; Porta, 2008; Niembro et al, 2009).[125]

RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Desde una perspectiva general del estado de la integración productiva, se observa que existe un comercio intra-industrial relevante en la cadena de químicos (tanto los químicos básicos como otros productos químicos -farmacéuticos), la cadena de maquinaria general (que incluye maquinaria agrícola) y la cadena automotriz. A primera vista, parecería difícil que esos sectores dinamicen una integración productiva con externalidades positivas y derrames tecnológicos en la región dado que se trata de cadenas productivas comandadas por empresas transnacionales cuyas estrategias tienden a priorizar la explotación del mercado ampliado especializando sus filiales para minimizar costos y organizando su proceso productivo de formas que limitan potenciales efectos positivos sobre entramados productivos locales (García y Graña, 2015).

Las políticas diseñadas por los gobiernos del bloque para impulsar la integración productiva en un sentido más provechoso para los sectores productivos locales de la región, buscando reducir asimetrías y apalancar la participación de las PyMEs en el proceso de integración, no han tenido los resultados que se esperaba. Sin poner en tela de juicio los avances logrados a partir del PIP y de las otras iniciativas gubernamentales para fomentar la integración productiva, y aun valorando los esfuerzos y resultados obtenidos como pasos necesarios en ese camino, resulta evidente que hasta el momento (2017) han sido insuficientes para alcanzar los objetivos que originalmente se propusieron. Una hipótesis posible sobre la causa de ello es que las líneas de acción propuestas descansaron mayormente en que el impulso de la integración productiva provendría de las empresas del sector privado (de aquellos sectores preseleccionados) en función de los beneficios potenciales que (se esperaba que) advertirían luego de que los gobiernos las "ayudaran" a ver las oportunidades existentes al facilitar el intercambio de información y la interacción entre ellos.

En tal caso, el diagnóstico resultó equivocado porque, en primer lugar, las empresas nacionales con capacidad de influir en las cadenas regionales de valor (fundamentalmente de origen brasileño y argentino) encararon sus estrategias de expansión regional directamente buscando la adquisición de compañías transfronterizas que consideraban estratégicas para su crecimiento o posicionamiento en la región, a expensas de una visión de articulación complementaria y coordinada entre contrapartes al otro lado de la frontera. En menor medida, también orientaron sus estrategias expansivas y la localización de su producción en función de diferencias regulatorias entre países del bloque, aprovechando la existencia de regímenes de promoción sectoriales. En ambos casos, el acceso al financiamiento fue el instrumento clave para posibilitar dichas estrategias, en las que el BNDES desempeñó un papel muy destacado.

Las iniciativas de articulación productiva han tenido un impacto limitado

En segundo lugar, se subestimó el hecho de que las empresas transnacionales con filiales en uno o más países de la región privilegian sus estrategias y alianzas globales en detrimento de las posibilidades que se abren en la región. Ello deja a las PyMEs y proveedores locales en una posición vulnerable, fundamentalmente como consecuencia de la falta de interés de las filiales transnacionales en construir lazos profundos y duraderos con sus proveedores locales. Ello se traduce en que no existe un verdadero interés en transferirles tecnología, apostando a que en un futuro ello pueda redundar en un beneficio para dichas filiales transnacionales. De hecho, la transferencia tecnológica ha tendido a restringirse a conseguir que los proveedores locales lograran cumplir con ciertos estándares productivos y de calidad. Finalmente, aunque no menos importante, a través de esta estrategia las firmas transnacionales traspasan los mayores riesgos a los proveedores locales en función de la externalización de una proporción significativa de los costos fijos.

Por supuesto, existen casos de cooperación y articulación empresaria regional en el sentido comúnmente deseado por los gobiernos y formadores de políticas públicas, pero estos casos no han logrado por el momento alcanzar un volumen o una escala suficiente como para influir de manera significativa en el proceso de integración productiva.

UN EJERCICIO PROPOSITIVO

Sin dejar de lado el hecho de que la solución de máxima para allanar el camino de la integración productiva reside en el establecimiento de un marco de regulaciones y políticas productivas y tecnológicas consistentes a nivel regional, la solución posible hasta el momento ha consistido en el trabajo focalizado sobre contados sectores muy concretos. Aun así, los resultados obtenidos por las diferentes iniciativas de integración productiva no han alcanzado los objetivos que se proponían. Es por ello que una política superadora (en términos de probabilidad de éxito) debería tener un alcance aún menor que el plano sectorial, pero con una intensidad mayor. Es decir, contrariamente a la lógica de razonamiento que postula avanzar desde el nivel macro hacia el micro, implicando que la integración productiva se acelerará a partir de decisiones espontáneas de las empresas en función del establecimiento de un marco propicio, consideramos que una política superadora debería focalizar la atención y los recursos sobre empresas concretas que, simultáneamente, tengan un alto potencial para la integración productiva y capacidad para marcar tendencia en el sector al que pertenecen. A partir del trabajo sobre estas empresas con alta incidencia en sus respectivos sectores, los Estados del MERCOSUR podrían influir para que la integración productiva adopte una dinámica funcional a los objetivos de un desarrollo sectorial que beneficie a todos los países que integran el bloque.

En el PIP ya se hacía referencia a "empresas ancla" y algunas de las iniciativas descriptas en el segundo apartado apuntaban al desarrollo de proveedores alrededor de ellas. La propuesta que se ensaya en este capítulo consiste, a diferencia de las iniciativas anteriores, en la implementación de una política orientada a articular emprendimientos conjuntos entre empresas ancla.

Ciertamente, la selección de las empresas más apropiadas para constituirse en objeto directo de esta iniciativa constituye un factor clave para su éxito. Para contribuir a la reflexión acerca de esta selección, se presentan a continuación algunas de las condiciones que

RECUADRO 1. **AIRBUS: UN ANTECEDENTE ILUSTRATIVO PARA EL DESARROLLO DE UN EMPRENDIMIENTO CONJUNTO REGIONAL**

El modelo asociativo utilizado para la producción de las aeronaves Airbus constituye un caso de estudio muy ilustrativo para el abordaje de emprendimientos conjuntos regionales. El emprendimiento de Airbus es el producto de una fuerte determinación y compromiso por parte de varios gobiernos europeos que apostaron conjuntamente por un desarrollo tecnológico, industrial y comercial en el sector de fabricación de aeronaves. Ello implicó una gran flexibilidad y capacidad de adaptación para redefinir, a lo largo de sus cuatro décadas y media de desarrollo, los espacios e inclusive a los socios integrantes del emprendimiento. También requirió un muy importante nivel de tenacidad en el esfuerzo técnico y económico durante el extenso periodo en que el proyecto no fue económicamente autosustentable.

En el año 1967 los gobiernos de Francia, Alemania y el Reino Unido realizaron una declaración conjunta en la que acordaban fortalecer la cooperación en el campo de la tecnología aeronáutica a través del desarrollo conjunto y la producción de una aeronave para el transporte de pasajeros. Según señala la empresa en su sitio web, los objetivos de este emprendimiento eran promover el progreso económico y tecnológico en Europa, y presentar un desafío a la dominación estadounidense en la industria aeronáutica. Ello requirió que una industria de producción de aeronaves cuyos productores estaban enfocados en proyectos que competían con sus vecinos abandonaran sus ambiciones nacionales y combinaran sus capacidades y talentos para producir conjuntamente una aeronave europea capaz de competir directamente con la industria estadounidense.

El emprendimiento conjunto se fundó en 1970 bajo legislación francesa como un *Groupe d'Interet Economique* (Grupo de Interés Económico – GIE), figura que permite a sus miembros (empresas privadas y estatales) desarrollar conjuntamente algunas de sus actividades conservando al mismo tiempo su individualidad y sus actividades no incluidas en la agrupación. El GIE fue integrado en partes iguales por la empresa estatal francesa Aerospatiale (originada a partir de la fusión entre SEREB, Sud Aviation y Nord Aviation) y la alemana Deutsche Airbus (que a su vez agrupaba a cuatro empresas: Messerschmittwerke, Hamburger Flugzeugbau, VFW GmbH, y Siebelwerke ATG). La empresa británica Hawker Siddeley finalmente ingresó como subcontratista, mientras que la empresa española mixta, Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA), ingresaría en 1971. En 1979 los británicos ingresaron como socios plenos a través de British Aerospace luego de que el gobierno nacionalizara en 1977 a Hawker Siddeley junto a otras compañías de la industria para conformar un conglomerado gubernamental (que posteriormente sería privatizado a principios de la década de 1980). La empresa privada sucesora, BAE Systems, es en parte propiedad de General Electric. Así, la composición de los socios y su influencia accionaria dentro de Airbus ha sido muy dinámica a lo largo de la historia de la firma.

La coordinación inicial estuvo a cargo de los franceses. El ensamblaje de las aeronaves se realizaba originalmente en Touluse, Francia, y modelos posteriores fueron ensamblados en Hamburgo, Alemania. El complejo entramado de países, empresas y actividades, y responsabilidades específicas en el proceso productivo no ha sido resultado de la acción espontánea de la oferta y la demanda entre agentes privados, sino que ha sido planificado, construido e impulsado por gobiernos que se propusieron desarrollar una empresa de alta tecnología y competitiva internacionalmente, apostando a innovaciones y al desarrollo tecnológico regional.

Fue recién en el año 1990, dos décadas después de su fundación, cuando Airbus obtuvo su primer resultado operativo positivo. Al realizar dicho anuncio, el director ejecutivo, Jean Pierson, agradeció a aquellos que habían invertido en Airbus sabiendo que tomaría años antes de obtener retornos positivos explicando que "al hacerlo, generaron riqueza en Europa, la riqueza que proviene de la retención de capacidades, empleos y oportunidades de trayectorias profesionales, sustitución de importaciones, e ingresos provenientes de las exportaciones" y continuó refiriéndose a la esencia del proyecto hasta ese día: "la determinación de los socios de mantener alejados a los demonios perjudiciales de la rivalidad intra-europea como un factor clave del éxito de Airbus. Es en el interés de Europa que esta determinación debe mantenerse. Si hubiera una lección para aprender de la experiencia de Airbus sería que la cooperación es la clave de la prosperidad y que simplemente ya no hay espacio para emprendimientos nacionalistas estrechos".[126]

Fuente: www.airbus.com

consideramos esenciales que dichas empresas cumplan para dar lugar a una integración productiva regional en el sentido buscado:

▪ Tener una posición de liderazgo, con capacidad de influir de manera significativa sobre la trayectoria tecnológica y productiva de un sector intensivo en conocimiento y proclive a la innovación, cuyo desarrollo sea considerado prioritario por los Estados del bloque (sector estratégico).

▪ Encontrarse en la frontera tecnológica, inserta (o con capacidad de insertarse) en eslabones de las respectivas cadenas de valor que sean también intensivos en conocimiento.

▪ Estar dispuesta a compartir e intercambiar conocimientos sobre la tecnología relativa al proyecto en cuestión, de manera de posibilitar la generación de sinergias positivas que permitan un desarrollo tecnológico conjunto.

▪ Estar dispuesta a transferir tecnología y conocimientos a sus proveedores de la región, de manera de garantizar un aprendizaje tecnológico de los eslabones aguas arriba, la formación de sus técnicos y, en un sentido más amplio, la difusión de tecnología en los entramados locales.

▪ Tener la capacidad de acceder a financiamiento para llevar adelante un proyecto conjunto con pares del MERCOSUR, así como la capacidad económica para permanecer en el emprendimiento aún en el caso de que la rentabilidad se alcance recién en el mediano o largo plazo.

▪ Tener la capacidad de integrar un mecanismo societario legal que asegure un aprovechamiento o beneficio equilibrado para todas las partes.

Tradicionalmente, las políticas orientadas a facilitar la integración productiva en la región se han enfocado en el sector privado. Sin embargo, en base a las condiciones precedentes, las empresas públicas o de capital mixto quedan en una posición ventajosa dentro del universo de posibles candidatas por las siguientes razones:

1. Empresas en la frontera tecnológica de sectores estratégicos:

En los países del MERCOSUR, es frecuente encontrar que las empresas líderes que están en la frontera tecnológica en sectores intensivos en conocimiento son públicas (o mixtas, que nacieron como empresas públicas y posteriormente fueron parcialmente privatizadas). Ello es en sí mismo un indicador de que se trata de sectores en los que el Estado ha invertido recursos para que sean desarrollados localmente y, por lo tanto, se consideran en alguna medida prioritarios o estratégicos. Puede tratarse de empresas de la industria aeroespacial, la industria aeronáutica, el desarrollo nuclear con fines pacíficos, la generación de energías alternativas como la eólica, o la biotecnología que, por su tamaño, requerimientos de inversiones en capital e I+D, o por su nivel de complejidad tecnológica, han tenido una injerencia muy significativa sobre la trayectoria de aprendizaje tecnológico en sus sectores respectivos a escala nacional y, en ocasiones, a escala internacional.

2. Transferencia de tecnología y difusión de conocimientos:

Uno de los catalizadores de la competitividad sistémica regional es la difusión de conocimiento y transferencia de tecnología hacia empresas proveedoras locales apuntando, por un lado, a generar mejoras competitivas sectoriales desde los primeros eslabones de las cadenas de valor y, por otro lado, a permitir el desarrollo de una masa crítica de PyMES locales competitivas internacionalmente. El hecho de que los gobiernos tengan una influencia directa en las decisiones de las empresas líderes facilita la implementación de políticas de transferencia de tecnología y conocimientos a los distintos anillos de proveedores a través de programas de capacitación y de trasformación productiva para lograr los estándares requeridos.

Asimismo, y en consonancia con el punto 4 (que se describe más adelante), la intervención gubernamental resulta decisiva en la selección y desarrollo de proveedores en todos los países del bloque. Ello resulta consistente con el objetivo de minimizar las asimetrías entre los socios. Si bien es imposible alcanzar una simetría perfecta en este aspecto, es posible buscar un aprovechamiento equilibrado en función de las capacidades instaladas en cada país y del potencial para el desarrollo de proveedores locales.

3. Acceso a financiamiento

El hecho de que se trate de empresas de propiedad estatal o con una fuerte participación del Estado facilita el acceso a financiamiento de parte de organismos multilaterales de crédito, que son quienes frecuentemente tienen las mejores condiciones financieras para solventar el desarrollo de obras públicas de distinta naturaleza. En particular, los bancos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o la Corporación Andina de Fomento apare-

cen a priori como buenos candidatos para que los gobiernos acudan a ellos en búsqueda de financiamiento para un emprendimiento conjunto. De hecho, muy posiblemente el acceso a este financiamiento sea uno de los incentivos para las empresas a integrar el emprendimiento conjunto y desarrollar un proyecto que, de manera individual, no estarían en condiciones de realizar. Es importante que, en la medida de lo posible, el financiamiento provenga de una fuente multilateral y no, por ejemplo, del BNDES u otro banco de desarrollo nacional, de manera de evitar condicionamientos o reglamentaciones internas que terminen otorgando ventajas a alguno de los socios.

Adoptar políticas orientadas a articular emprendimientos conjuntos entre empresas ancla

A ello se suma que los gobiernos tienen la capacidad de sostener el costo hundido durante un tiempo muy superior a una empresa privada hasta que los resultados de la inversión comiencen a tener un flujo de ingresos suficiente para cubrir los costos. Ello es especialmente importante en proyectos de inversión cuyo tiempo de maduración tiende a extenderse por encima de la media, tal como suele ocurrir en sectores de vanguardia intensivos en I+D.

Por último, el hecho de que los tomadores de financiamiento sean los gobiernos, facilita una participación igualitaria en las obligaciones financieras, contribuyendo a nivelar el campo entre los socios. Nuevamente, ello resulta consistente con el manejo de las asimetrías, tal como se profundiza en el punto 4.

4. Manejo de las asimetrías en el aprovechamiento de los beneficios de la integración productiva:

El hecho de que las empresas públicas o mixtas llevan implícito un involucramiento directo por parte de los gobiernos en las negociaciones, facilita un tratamiento equilibrado entre las partes generando un efecto "igualador" entre las empresas al momento de establecer su interacción en el proceso productivo. De esta manera tienden a amortiguarse las diferencias jerárquicas intrínsecas de cada cadena de valor (Rojas y Arce, 2015). Esta mayor horizontalidad tiene también una importancia muy significativa al momento de distribuir los beneficios para cada país, no solamente en términos económicos sino también en términos de la localización de los eslabones productivos más intensivos en tecnología, la difusión del conocimiento, y la contratación de proveedores y de mano de obra, todos ellos aspectos que pueden ser acordados entre los gobiernos en función de criterios que contemplen beneficios para todas los partes.

De esta manera, la participación directa de los gobiernos contribuiría a evitar algunos de los efectos no deseados de la integración productiva, tal como ha ocurrido, por ejemplo, en el régimen automotriz común entre Argentina y Brasil, frecuentemente presentado como el sector más exitoso en términos de integración en la región pero que, como se señalara anteriormente, terminó consolidando una división jerárquica del trabajo entre las empresas subsidiarias entre los países del bloque.

UN CAMINO POSIBLE

A continuación, se presenta una secuencia posible de pasos que podrían seguir los gobiernos del bloque para implementar la iniciativa propuesta. Se trata simplemente de una propuesta para ilustrar un camino posible (entre otros) y, como tal, se desarrolla en modo condicional.

Un puntapié inicial para el desarrollo de un emprendimiento conjunto que reúna las características previamente explicadas podría consistir en la organización de una serie de reuniones entre los ministerios de ciencia y tecnología de los países del bloque para conocer aquellos sectores productivos que operan en la frontera tecnológica en cada país, cuyo desarrollo sea además considerado estratégico por parte de los gobiernos. Entre estos sectores, debería focalizarse sobre aquellos en los que el Estado ha constituido una o más empresas en condiciones de participar en un proyecto conjunto para desarrollar con sus socios un producto superador. Debería prestarse especial atención a las capacidades para el desarrollo tecnológico de las empresas candidatas y a la existencia de contrapartes con características similares o complementarias en los otros países. En función de estas condiciones deberían buscarse denominadores comunes y, entre ellos, seleccionar aquellos casos con mayor prioridad estratégica y mayor probabilidad de éxito.

Algunas de las preguntas subyacentes de los ejes ordenadores de la selección deberían incluir: qué es lo que se quiere producir de ma-

nera conjunta; cuáles son sus requerimientos; qué estaría en condiciones de aportar cada una de las partes en términos productivos y tecnológicos; así como las diferentes alternativas para articular la producción entre las empresas participantes.

En base a las respuestas que surjan de dichos ejes ordenadores, deberían estudiarse las necesidades regulatorias para que dicha producción conjunta resultara posible, así como su compatibilidad con las regulaciones locales y/o regionales que afectan al sector. También sería conveniente analizar la factibilidad de un régimen conjunto para el sector seleccionado, pero, si ello no resultara posible, se requerirá al menos algún régimen especial que permita el desarrollo del emprendimiento y que simultáneamente desaliente el desarrollo de asimetrías. Teniendo en cuenta lo anterior, debería analizarse la figura jurídica internacional conveniente para el emprendimiento, como una organización internacional/empresa cuatri-nacional, un consorcio entre empresas, o alguna otra alternativa que resultara apropiada.

En relación al objetivo de minimizar asimetrías y promover el desarrollo local, el régimen especial que se establezca debería contemplar también un régimen para el desarrollo de proveedores que beneficie a todos los países participantes tanto en términos de la política de compras como en la transferencia de tecnología. Adicionalmente, si bien debe tenerse en cuenta que la organización productiva en general y particularmente en los sectores que se encuentran en la frontera tecnológica se lleva a cabo a través de cadenas de valor globales, el desarrollo de una red de proveedores regionales se beneficiaría si se establecieran mínimos de contenido regional y local como requisito para acceder a incentivos productivos y financieros en el marco del emprendimiento. Esta regulación no debería desviar la atención en relación a que el foco de la política debe estar orientado al desarrollo de los eslabones más intensivos en conocimiento.

El objetivo de máxima de esta propuesta es que el éxito del emprendimiento conjunto o de los emprendimientos que eventualmente se lleven adelante, faciliten que los gobiernos logren replicar esta metodología y que este abordaje pueda convertirse en una herramienta para impulsar una integración productiva que permita a la región insertarse de manera competitiva en las cadenas globales de valor en aquellos eslabones con mayores beneficios directos e indirectos para el desarrollo económico de los países de la región.

HACIA UNA INTEGRACIÓN SUPERADORA

La integración productiva en el MERCOSUR atraviesa una coyuntura compleja, tanto por los cambios en los gobiernos del bloque que traen consigo un enfoque de inserción internacional con una mayor independencia de sus socios regionales, como por los cambios políticos que se están desencadenando en el escenario global (Brexit; defección de Estados Unidos del *Trans Pacific Partnership*; y una defensa abierta de políticas proteccionistas por parte de líderes mundiales; entre algunos de los hechos más resonantes) que señalan un renovado vigor de los enfoques económicos fundados en las economías nacionales. Ello tiene lugar en un contexto en el que han transcurrido varios años de políticas gubernamentales para impulsar una mayor simetría y aprovechamiento de los beneficios de la integración por parte de las economías y de las empresas de menor tamaño, sin haber logrado alcanzar los resultados esperados. La integración productiva regional ha permanecido concentrada en muy pocos sectores, empresas y países.

Sin embargo, las nubes coyunturales no cambian el hecho de que el paradigma tecnológico-productivo post-fordista que comenzó a desarrollarse desde la década de 1960 y evolucionó hasta convertirse en la globalización productiva, introdujo un cambio estructural en los métodos de organización de la producción a través de procesos de desverticalización productiva y de cadenas de valor regionales y globales que difícilmente sea reversible. Resultaría muy costoso y poco perspicaz intentar nadar contra la corriente. Por el contrario, tiene más sentido buscar alternativas para obtener el mayor provecho posible del esquema productivo basado en la integración productiva y comercial en función de cadenas de valor, e intentar influir y perfilar dicho proceso para modernizar sectores industriales, promover la transferencia de tecnología hacia los entramados productivos regionales y locales, facilitar la internacionalización de PyMEs y, en términos generales, contribuir a mejorar la competitividad sistémica de la región.

Las iniciativas gubernamentales ensayadas hasta el momento han conseguido, en el mejor de los casos, éxitos parciales, pero no han logrado alcanzar sus objetivos. Por un lado, la estrategia implementada en la década de 1990

que confiaba al mercado la tarea de conducción de la integración productiva incrementó el comercio intra-industrial en un puñado de sectores liderados por empresas transnacionales cuyas políticas estaban orientadas a maximizar los beneficios globales de dichas corporaciones, conservando un margen limitado en la toma de decisiones y teniendo escasos incentivos para maximizar las externalidades positivas sobre su entorno local. El régimen especial para el sector automotriz logró avances significativos en términos de modernización de la industria y volúmenes de producción, pero a expensas de profundizar las asimetrías. Por otro lado, las iniciativas lanzadas en la década de 2000, tampoco funcionaron como se esperaba. Ni el FOCEM, que en la práctica se ha desvirtuado de sus objetivos originales, ni las iniciativas orientadas a facilitar la interacción entre los oferentes y los demandantes de la región, esperando que el impulso a la integración productiva provendría de las empresas del sector privado (en sectores seleccionados), lograron alcanzar sus objetivos.

Dado que el intento de crear un marco propicio para que el mercado comande el proceso de integración productiva no evolucionó como se esperaba, ni tampoco lo hizo el trabajo focalizado sobre contados sectores concretos, en este capítulo se propuso que una política superadora debería concentrarse en empresas "ancla" que tengan las condiciones para articular emprendimientos conjuntos en la región y arrastrar junto con ellas a toda su industria sectorial. La experiencia europea para la fabricación de aeronaves Airbus constituye un ejemplo ilustrativo para avanzar en este sentido, donde empresas públicas, privadas y mixtas de varios países de Europa se asociaron en un emprendimiento conjunto que motorizó el desarrollo de todo el sector en la región. Para avanzar en este sentido, se han propuesto una serie de actividades orientadas a contribuir con la implementación de un programa para el desarrollo de un emprendimiento conjunto regional que, en sí mismo, implique la integración productiva en un sector de alta tecnología.

NOTAS

[117]Ver CMC/DEC Nº 23/02: Programa de Foros de Competitividad (Disponible en http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2302s.asp). Ver también: Informe MERCOSUR, año 7, número 8 (2003): pág. 94.

[118]Para profundizar sobre esta temática ver los Estudios elaborados FCCMM/SGT7/SM, disponibles en http://www.mercosur.int/msweb/00_dependientes/fcm/es/biblioteca.html.

[119]Para profundizar sobre los proyectos del FOCEM ver: http://focem.mercosur.int/es/proyectos/.

[120]Este fondo fue creado en 2008 con el objetivo de garantizar operaciones de crédito para MyPyMEs que se vinculen a actividades de Integración Productiva (IP). El presupuesto inicial alcanzó los US$ 127 millones a partir de aportes de los países del bloque (55% Brasil, 21% Argentina y Venezuela, 2% Uruguay y 1% Paraguay), pero la distribución será igualitaria entre los países miembros. Ver Informe MERCOSUR, 20 (2015): pp. 75.

[121]Ver CMC/DEC. Nº12/08, Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, disponible en http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC_012-2008_ES_Programa%20de%20Integracion%20Productiva.pdf.

[122]Ver el Informe MERCOSUR, número 12 (2007): pág. 53.

[123]Ver Resolución GMC Nº 52/14.

[124]El sitio del GIP en internet informa sobre la participación conjunta en la 45º Feria del Juguete (mayo 2015), en ABRIN 2015 (abril 2015), y en la "Conferencia: El Juguete. Presente y futuro del sector a nivel local y regional" en Uruguay (octubre 2015). Señala además que desde que se iniciaron los trabajos de integración productiva en 2010, los fabricantes de juguetes del MERCOSUR incrementaron en 20 puntos porcentuales su participación en el mercado regional (del 30% al 50%), aunque no aclara cómo se repartió dicho porcentaje entre los socios ni se ofrece un fundamento que permita inferir que dicho incremento se deriva de las acciones para la promoción de la integración productiva en el sector. Ver: http://www.gipmercosur.org/juguete.

[125]Existieron iniciativas adicionales (que no llegaron a consolidarse) para impulsar la integración productiva en sectores como farmacéutico, agroindustrial, metalmecánica, transporte y logística, textil y confecciones. Una de las iniciativas relevantes más recientes (julio de 2014) fue el Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR (MPF), que apunta a "robustecer y diversificar la estructura productiva del bloque favoreciendo la integración, complementariedad y competitividad a partir de Proyectos de Fortalecimiento Productivo (PFP) que impacten sustancialmente sobre el tejido productivo regional. La iniciativa enfrentó problemas presupuestarios. Ver Informe MERCOSUR, 20 (2015): pp. 74.

[126]Este párrafo ha sido extraído y traducido de "Expansión (1991-1992)", en la historia narrativa de Airbus que la firma publica en su sitio web en Internet. Disponible en: http://www.airbus.com/company/history/the-narrative/expansion-1991-1992/

BIBLIOGRAFIA

Barrera, M. e Inchauspe, M.E. (2012) "Las "translatinas" brasileñas: análisis de la inserción de Petrobras en Argentina (2003-2010)", Sociedad y Economía, Vol. 22, pp. 39-68.

Botto, M. y Molinari, A. (2013) "Un Análisis sobre las Políticas de Integración Productiva en el Mercosur", Cuaderno de negocios internacionales e integración,

Vol XVII, No. 77.
Botto, M. (2013) "Alcances y Límites en la Integración Productiva del Mercosur", Documento de Trabajo, N° 66, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
Bouzas, R., (2005) "MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda", Seminario Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades, Ríos de Janeiro, BID - INTAL, Río de Janeiro.
Bouzas, R. y Fanelli, J. (2001) Mercosur: Integración y Crecimiento, Fundación OSDE.
Bovris, A., (2015) "Estudio de Caso. Cooperación Industrial entre Fiat Y PSA. El Proyecto "CAJAS MA5"," en Pablo Trucco, (ed.), Socios en la Integración Productiva. La Estrategia Asociativa de las Empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 147-172.
Bozzala, C., Espora, A., y Rozemberg, R. (2006) "El Mercosur, de la diplomacia negociadora a la articulación productiva", Boletín Informativo Techint, 319, Buenos Aires, Argentina, pp. 29-52.
García, N. y Graña J. (2015) "Tendencias Generales de la Integración Productiva y de la Asociatividad Empresaria en el Mercosur", en Pablo Trucco, (ed.), Socios en la Integración Productiva. La Estrategia Asociativa de las Empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 73-110.
Inchauspe, M.E. y Barrera, M. (2015) "Estudio sobre la Cadena de Bienes de Capital para Energía Eólica en el Mercosur: Un Abordaje del Desarrollo Productivo y la Asociatividad Empresarial", en Pablo Trucco, (ed), Socios en la Integración Productiva. La estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 111-146.
Inchauspe, M.E. (2011) "Integración Productiva en el MERCOSUR (1991-2008): de la integración comercial al relanzamiento "Productivo y Social", Tesis de Maestría, FLACSO-Argentina.
INTAL, 2015 "Agenda Interna" en Informe MERCOSUR, No. 20: pp. 63-92.
INTAL, 2007 "La Evolución de la Agenda Interna" en Informe MERCOSUR, No. 12: pp. 39-64.
INTAL, 2003 "Un Repaso de la Agenda Interna del MERCOSUR" en Informe MERCOSUR, No. 8: pp. 87-108.
Niembro, A., Ramos, D. y Simkievich, C. (2009) "El papel del Mercosur en la llegada de IED a Brasil y la internacionalización de empresas brasileñas", DTT33, Centro de Investigaciones para la Transformación, Buenos Aires.
Obaya, M. (2014) "Multinational Companies in MERCOSUR: Building Up a Peripheral and Hierarchical Regional Automotive Space", Seminario Interuniversitario sobre Desarrollo Productivo Argentino, SIDPA, Buenos Aires, Argentina.
Porta, F. (2008) "La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas", Documento de Proyecto N° 32, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Santiago de Chile.
Rodríguez Miranda, A. (2006) "Cadenas Productivas en el Mercosur. Los Foros de Competitividad del MERCOSUR: Una herramienta para la integración productiva y la cooperación regional", Informe Técnico Nº 017/06, Secretaría del Mercosur - Sector de Asesoría Técnica, Montevideo, Uruguay.
Rojas, G. y Arce, L. (2015) "Asociación EMBRAER–FADEA: Un Estudio De Caso", en Pablo Trucco, (ed), Socios en la Integración Productiva. La estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 177-210.
Trucco, P. (2015) "¿Victoria de los Grandes o Éxito Compartido? La Gran Disyuntiva en la Integración Productiva del Mercosur", en Pablo Trucco, (ed), Socios en la Integración Productiva. La estrategia asociativa de las empresas en el Mercosur, Teseo, pp. 15-45.

ANÁLISIS

INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA

- EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO
- IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA
- CARLOS LAMPERT COSTA

Una de las restricciones fuertes del proceso de integración del MERCOSUR tiene base en su geografía y en las consecuentes deficiencias de conectividad física. Una visión regional para enfrentar esta cuestión se puso en marcha con la creación de IIRSA, incorporada posteriormente en UNASUR-COSIPLAN. Sin embargo, dificultades económicas e institucionales han impedido captar todos los beneficios esperados de estas iniciativas que, de por sí, implican inversiones muy altas y complejas. Una plataforma regional de inversiones en infraestructura donde se articulen, entre otros, agentes públicos y privados, instituciones de crédito e inversión, gobiernos nacionales y locales, contribuiría a generar una estructura coherente y viable que acelere el ritmo de mejoramiento de la conectividad sudamericana.

INICIATIVAS DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCUTRA REGIONAL

La geografía de América del Sur siempre ha sido un reto importante para la integración de la región a lo largo de la historia. Por un lado, la selva amazónica, cuya extensión verde está marcada por un vacío demográfico y económico; por otro, la cordillera de los Andes, una barrera casi infranqueable para separar países y privar a las regiones centrales del continente de acceso al mar.

La Amazonia, una vasta área de bosque que cubre cerca de 3,5 millones de km2 en el norte de América del Sur, mantiene aislado a Brasil de sus vecinos del norte y noroeste del continente. Las pocas conexiones terrestres existentes en el arco norte de la frontera del país consisten exclusivamente en carreteras en mal estado, atravesando distancias de hasta 6.000 kilómetros en el corazón de la selva tropical del Amazonas. Asimismo, estos enlaces son extremadamente frágiles para la integración regional: a pesar de que la frontera terrestre entre Brasil y los demás vecinos de la región amazónica alcanza cerca de 10.000 km de largo, solo alrededor del 3% del comercio llevado a cabo con estos países se realiza a través de estas carreteras.

Al oeste de América del Sur, a su vez, se sitúa la cordillera de los Andes, una cadena montañosa que es la segunda más grande del mundo en longitud y llega del norte hasta el extremo sur del continente. Superar sus alturas implica un costo logístico frecuentemente prohibitivo –dada la imposibilidad de construcción de vías férreas y las escasas rutas terrestres entre los países separados por esas montañas, que recorren más de 4000 kilómetros de caminos sinuosos y bajo condiciones meteorológicas adversas.

A pesar de estos retos, el proyecto de la integración del continente sudamericano logró avanzar en las últimas décadas, cuando varias iniciativas de conexión de medios logísticos y, en menor medida, también de redes de energía, fueron llevadas a cabo por los países de la región, principalmente desde la década de 2000 con la creación de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). IIRSA pretende "promover la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio sudamericano" (Comunicado de Brasilia, 2000). Aunque el éxito alcanzado por esta iniciativa haya sido limitado, su mérito no puede ser pasado por alto, en vista no solo de las dificultades impuestas por la geografía, sino también por la necesidad de coordinar los diferentes intereses económicos y políticos en torno a un objetivo común de aumentar la eficiencia logística regional y la integración de los mercados locales.

Con el advenimiento del Tratado Constitutivo de las Naciones Suramericanas y la creación de la UNASUR en 2008, la integración regional cobró un nuevo impulso y dirección, que culminó con la creación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), el cual incorpora a la iniciativa IIRSA como su Foro Técnico. Cabe destacar que la reanudación de la iniciativa de integración de la infraestructura física del continente ha tenido lugar precisamente en la cúspide de la crisis internacional en Estados Unidos en 2008. Ante el desafío representado por la súbita contracción de las economías centrales y el aumento de la competencia con el Este de Asia, los países de América del Sur apostaron al fortalecimiento de los lazos con sus vecinos para reducir las desigualdades y lograr los objetivos del desarrollo sostenible en la región (CEPAL / UNASUR, 2012).

Sin embargo, a pesar del renovado interés de los países de América del Sur para promover la integración regional dentro de la UNASUR –ilustrado por el compromiso de desembolsar en conjunto un volumen de más de US$180 millones para proyectos de COSIPLAN– el ritmo de aplicación de esta iniciativa se mostró muy por debajo de las expectativas iniciales (Costa; González, 2015; COSIPLAN, 2015b). Investigar las razones de las dificultades que enfrenta el COSIPLAN en la consecución de sus objetivos y proponer soluciones a la viabilidad del proceso de integración de la infraestructura física regional en las próximas décadas, constituyen los objetivos de este capítulo.

El texto se divide en cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección describe las iniciativas claves y ejes de integración de la infraestructura de los países de América del Sur, con énfasis en las prioridades y expectativas iniciales y los resultados obtenidos hasta la fecha. La tercera sección destaca la evolución reciente de la cartera de proyectos del COSIPLAN y su priorización a nivel regional y sectorial. La cuarta sección analiza la cuestión del financiamiento de los proyectos de infraestructura y la necesidad de mejorar el marco institucional de las instituciones multi-

laterales en la región para facilitar la atracción de la inversión extranjera en el sector. La quinta sección concluye el trabajo con consideraciones sobre algunos de los principales desafíos y oportunidades para la integración regional de América del Sur en un futuro próximo.

GRANDES EXPECTATIVAS, PEQUEÑOS LOGROS

La cartera de proyectos del COSIPLAN está estructurada en torno a diez "ejes de integración y desarrollo" (EIDs), que son los principales vectores que dirigen el esfuerzo local de los gobiernos encaminados a fortalecer los lazos económicos y sociales en América del Sur. Ellos son: 1) Eje del Amazonas (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú); 2) Eje Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela); 3) Eje de Capricornio (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay); 4) Eje del Escudo Guayanés (Brasil, Guyana, Suriname, Venezuela); 5) Eje del Paraguay - Paraná (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay); 6) Eje Interoceánico Central (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú); 7) Eje MERCOSUR - Chile (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay); 8) Eje Perú - Brasil - Bolivia; 9) Eje del Sur (Argentina, Chile); y 10) Eje Andino del Sur (Argentina, Chile).

Tanto en términos de distribución espacial como indicadores económicos, se observa que los bujes tienen gran diversidad entre sí, lo que refleja, en cierto modo, las profundas desigualdades entre ellos y los países de América del Sur, como puede verse a continuación en la Cuadro 1:

En 2011, los representantes de 12 países miembros presentaron una nueva Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)[127], destinada a orientar las acciones de los países miembros en los próximos años. La lógica de distribución de proyectos en los EIDs se mantuvo, con la ampliación de su ámbito geográfico.[128] En términos de cantidad de proyectos y volumen financiero, sin embargo, el cambio fue mínimo: siguen siendo un total de 31 proyectos, que demandarán inversiones por US$13,6 mil millones (COSIPLAN 2011, p.23). La principal novedad en el ámbito del API fue la incorporación de nuevas áreas para la integración de la infraestructura regional, tales como la interconexión de las redes de energía eléctrica y la construcción de gasoductos y de nodos para las actividades logísticas, tanto aéreas como marítimo y fluviales.

> 10 son los ejes de integración y desarrollo de COSIPLAN

La reorientación de la agenda de proyectos prioritarios de la UNASUR a partir de 2011 se debió no solo a las dificultades para la implementación de la agenda de IIRSA, reflejadas en el bajo desempeño en la ejecución de los proyectos priorizados en la Agenda de Implementación Consensuada (AIC), que hasta 2011 solo tenían 2 proyectos concluidos (COSIPLAN 2011, p.14). Este cambio también refleja, al menos en parte, una crítica implícita a la estrategia de integración física que se había seguido hasta ese momento, que enfatizaba en soluciones

CUADRO 1
DATOS SOCIOECONÓMICOS DE LOS EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

	EJE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO	SUPERFICIE (millones de km²)	POBLACIÓN (millones de habitantes)	PIB TOTAL (millones de US$)	PIB PER CÁPITA (miles de US$)
1	AMAZONAS	8,1	132,7	844.689	6.365,4
2	ANDINO	2,8	111,2	857.037	7.707,2
3	CAPRICORNIO	2,7	53,5	575.422	10.755,6
4	ESCUDO GUAYANÉS	1,6	17,1	333.851	19.523,5
5	HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ	4,0	119,0	1.539.355	12.935,8
6	INTEROCEÁNICO CENTRAL	2,6	100,2	1.348.366	13.456,7
7	MERCOSUR-CHILE	3,2	141,5	1.973.411	13.946,4
8	PERÚ-BRASIL-BOLIVIA	1,2	12,7	71.116	5.599,7
9	DEL SUR	1,0	6,5	238.141	36.637,1
10	ANDINO DEL SUR*	1,7	21,0	313.870	14.942,9

* Datos socioeconómicos para el Eje Andino del Sur son estimados por los autores.
Fuente: COSIPLAN, 2015a.

de menor complejidad (por ejemplo, carreteras y puentes) orientadas, principalmente, al desarrollo de la producción de *commodities* al interior de los países para los puertos en el litoral ("corredores de exportación").

> 29 millones de Km^2 es la superficie que comprenden los ejes

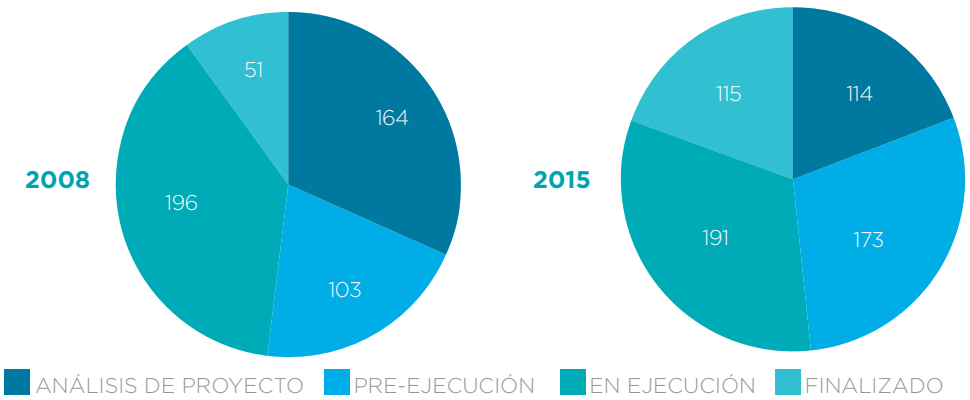
La nueva orientación política de los gobiernos de la región pretendía también enfatizar otros aspectos de la integración antes, supuestamente, descuidados, en especial el impacto social de los proyectos y la reducción de las asimetrías económicas entre los países (Costa; González, 2015). Así, fueron privilegiadas las inversiones en los modos aeroportuario y fluvial con vistas a ampliar la circulación de personas y mercancías entre los países miembros. También fueron beneficiados proyectos de menor porte económico, pero con un impacto significativo sobre el comercio de las regiones fronterizas, tales como puentes, carreteras y centros conjuntos de control de inmigración en "ciudades gemelas".

Sin embargo, el cambio en el paradigma político que orientaba la priorización de proyectos de integración regional en América del Sur, desde el advenimiento de la UNASUR, no fue suficiente para asegurar una mayor rapidez en la ejecución. De 2008 a 2015, el porcentaje de proyectos terminados de la cartera del COSIPLAN se elevó apenas de 10% a 20%. Es un hecho que la cantidad total de proyectos también aumentó en el período, de 514 a 593. Pero, teniendo en cuenta que pasó casi una década desde la creación de la UNASUR, solo 64 proyectos fueron concluidos en este período, y, como en 2008, casi la mitad de proyectos en curso se encontraban en las etapas iniciales (análisis o pre-ejecución) en 2015 (Gráfico 1).

Son varias las razones para este bajo desempeño. Se destacan, entre otros factores, la falta de ahorro interno para viabilizar las inversiones previstas, el deterioro de la situación fiscal de los países de América del Sur a raíz de la reciente caída de los precios de los *commodities*, además de las propias deficiencias institucionales de los gobiernos locales que dificultan el establecimiento de prioridades y la coordinación de las iniciativas de integración regional. Por otro lado, también se destaca el bajo nivel de participación del sector privado en la planificación y ejecución de proyectos del COSIPLAN. Las empresas privadas se limitan a actuar como meras contratistas del sector público en la ejecución de las obras y, en general no comparten los riesgos de financiación y operación de los proyectos, que recaen sobre el sector público. Incluso, en la etapa de construcción, sus riesgos permanecen reducidos, dado el bajo compromiso de capital propio de estas empresas y su influencia política con los gobiernos locales, que les asegura un ambiente de negocios con reducida competencia.

En la siguiente sección, se presenta con más detalle la forma en que se estructura la cartera de proyectos del COSIPLAN y cómo fue su evolución reciente, haciendo hincapié en

GRÁFICO 1
CANTIDAD Y ESTADO DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL COSIPLAN: 2008-2015



Fuente: COSIPLAN, 2015a.

CUADRO 2
CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN POR EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO: 2014-2015

EJE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO	CANTIDAD DE PROYECTOS			INVERSIONES PREVISTAS (US$ millones)		
	2014	2015	VARIACIÓN (%)	2014	2015	VARIACIÓN (%)
AMAZONAS	82	74	-10	25.070,2	22.420,8	-11
ANDINO	64	67	5	9.962,1	28.614,0	187
CAPRICORNIO	83	82	-1	17.929,5	16.314,7	-9
ESCUDO GUAYANÉS	20	20	0	4.581,3	4.581,3	0
HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ	95	92	-3	7.574,4	7.328,2	-3
INTEROCEÁNICO CENTRAL	61	63	3	8.907,6	11.614,8	30
MERCOSUR-CHILE	123	124	1	54.608,3	56.168,9	3
PERÚ-BRASIL-BOLIVIA	25	24	-4	32.131,9	31.431,9	-2
DEL SUR	28	49	75	2.744,6	4.146,6	51
ANDINO DEL SUR	-	-		-	-	-
TOTAL	**581**	**595**	**2**	**163.509,9**	**182.621,2**	**12**

Adaptado de: COSIPLAN, 2015a, p.21.

los aspectos políticos y económicos que motivaron la reorientación de las iniciativas de integración física regional a partir de 2009.

EVOLUCIÓN RECIENTE Y POTENCIALES INICIATIVAS

Entre 2014 y 2015, se observaron algunos cambios significativos en la cartera de proyectos del COSIPLAN. Alrededor del 10% de los proyectos del EID Amazónico en 2014 fueron retirados al año siguiente, con una reducción similar en la cantidad de las inversiones previstas para el eje.[129] Pero los hechos más destacados son la expansión de las inversiones en el EID Andino, cuyo monto casi se triplicó en 2015, y también el crecimiento del número de proyectos y del volumen financiero asignado para el EID del Sur, como se muestra en la Cuadro 2.

El incremento de la cartera de proyectos del EID del Sur refleja la expansión de su área de influencia geográfica, que abarca provincias de Argentina y Chile con gran producción de *commodities* y cuya relevancia económica puede verse en la elevada renta per cápita de la población concentrada en ese eje de integración, en comparación con los demás (ver Cuadro 1). En el caso del EID Andino, el crecimiento del monto de las inversiones puede ser atribuido a un único proyecto: la construcción de una red ferroviaria eléctrica en Ecuador, con inversiones previstas por casi US$ 18 mil millones (COSIPLAN, 2015a, p. 21).

La gran mayoría (83%) de los proyectos de la cartera del COSIPLAN es responsabilidad individual de los países miembros, siendo que 17% son binacionales y menos de 1% corresponden a consorcios en los que participaron más de dos países (COSIPLAN, 2015a, p. 25). A pesar de esta concentración, se justifica debido a las diferencias institucionales y las condiciones macroeconómicas de los países de América del Sur, que dificultan la ejecución de proyectos en asociaciones internacionales, es innegable que también trae otras cargas sobre la estrategia de integración del continente. La razón es que la ausencia de mecanismos que refuercen el compromiso político de los países de ejecutar las obras de infraestructura bajo su responsabilidad, resulta en que se otorgue prioridad a proyectos basándose en intereses individuales o de corto plazo, en detrimento de otros que generarían beneficios más difusos y duraderos a la región.

> El sector privado tiene baja participación en la planificación y ejecución de proyectos

En términos sectoriales, a pesar de la búsqueda de una mayor diversificación, la cartera de proyectos del COSIPLAN enfatiza en intervenciones de nodos logísticos que conectan a los países miembros. Estas intervenciones concentran más del 70% del volumen total de inversiones previstas, seguidas de los

proyectos de generación e interconexión de redes de energía, que responden por el resto de las inversiones de la cartera (Cuadro 3).

A pesar de estas inversiones previstas, permanecen desafíos para la integración en el sector del transporte. En particular, varias de las carreteras de interconexión de los países se encuentran en condiciones insatisfactorias de utilización. Aun así, la red ferroviaria en la región es poco extensa y hay diferencias en el ancho de las vías que impiden el flujo continuo de las formaciones entre las fronteras de los países. Poco se avanzó también en el tratamiento de las dificultades del sector del transporte marítimo, donde el poco calado en los ríos y puertos dificulta la navegación a gran escala, no obstante, la Hidrovía Paraguay-Paraná sigue desempeñando un papel fundamental en la expansión de los lazos comerciales entre los países del MERCOSUR (Santiago, 2011).

595 proyectos comprende la cartera del COSIPLAN

En la integración de la infraestructura energética, la mayor parte de las inversiones se destina a la construcción de usinas hidroeléctricas, cuyo objetivo es cambiar gradualmente la matriz energética de la región hacia un estándar más limpio y reducir la dependencia de los países de las importaciones de combustibles fósiles. A pesar de esta estrategia, el potencial energético proporcionado por la riqueza de América del Sur en hidrocarburos continúa siendo explorado a través de proyectos de construcción de termoeléctricas en los países andinos y de la expansión de la red de gasoductos que une Bolivia y los países vecinos del Cono Sur.

En los últimos años se ha intensificado la expansión de las redes de transmisión de energía en la región del EID Andino, que ya representan casi un tercio del volumen de los recursos asignados a los proyectos de ese subsector de infraestructura (COSIPLAN, 2015a). No obstante, la preocupación de los planificadores para beneficiar a regiones necesitadas en la parte norte del continente, la mayor parte de los proyectos del sector energético sigue concentrándose en el Cono Sur. En términos cuantitativos, solo el EID MERCOSUR-Chile representa más del 50% de los proyectos listados en la cartera del COSIPLAN en 2015. En términos de volumen de las inversiones previstas, la concentración es aún más significativa: 3 proyectos del EID Perú-Brasil-Bolivia totalizan más de la mitad de las inversiones en generación de energía en América del Sur; y uno de esos proyectos, que incluye las centrales hidroeléctricas de Santo Antonio y Jirau en la Amazonia brasileña, requerirá una inversión de más de US$18 mil millones.

En el ámbito de la infraestructura de transportes terrestres, el factor geográfico limita enormemente las posibilidades de integración entre los distintos nodos nacionales, aunque

CUADRO 3
CANTIDAD Y DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PROYECTOS DEL COSIPLAN (2015)

SECTORES	SUB-SECTORES	Nº PROYECTOS	% PROYECTOS	INVERSIONES ESTIMADAS (US$ millones)	% INVERSIONES TOTALES
TRANSPORTE	AÉREO	25	4.2	6,929.5	3.8
	CARRETERO	262	44.2	59,473.1	32.6
	FERROVIARIO	67	11.3	47,903.4	26.3
	FLUVIAL	75	12.7	2,887.0	1.6
	MARÍTIMO	38	6.4	10,944.5	6.0
	MULTIMODAL	14	2.4	623.7	0.3
	PASOS DE FRONTERA	47	7.9	917.3	0.5
ENERGÍA	GENERACIÓN ENERGÉTICA	25	4.2	42,065.5	23.1
	INTERCONEXIÓN ENERGÉTICA	31	5.2	10,650.2	5.8
COMUNICACIONES	INTERCONEXIÓN DE COMUNICACIONES	9	1.5	41.6	0.0
TOTAL		**593**	**100.0**	**182,435.7**	**100.0**

Adaptado de: COSIPLAN, 2015a, p.21.

otros factores como la diferencia de trocha de las vías ferroviarias de cada país y la diferencia de calidad de las carreteras también restringen este potencial. La unión de las redes ferroviarias nacionales de América del Sur sería factible en el corto y medio plazo solo para los países del Cono Sur, y además requeriría importantes inversiones para la armonización de las trochas empleadas, que hoy impiden que los trenes crucen las fronteras de los países vecinos. Al norte, el alcance de las vías férreas es bastante limitado por la presencia de extensas áreas forestales y la ausencia de polos productivos que aseguran su viabilidad económica, de modo que la integración regional exige la construcción de corredores logísticos combinando diferentes tipos de transporte, como carreteras y vías fluviales.

70% de las inversiones se concentran en los nodos de conexión entre países

Por último, algunas consideraciones sobre algunos megaproyectos de infraestructura que actualmente se encuentran en discusión, podrían en el futuro guiar la integración de América del Sur. A pesar de que han sido elaborados estudios recientes para la construcción de corredores interoceánicos (o "bioceánico") en la región, con el objetivo de conectar el Océano Atlántico al Pacífico a través de vías férreas y así potenciar la integración física del continente, la factibilidad y la viabilidad económica posterior de esos proyectos aún son bastante cuestionadas.[130]

Además de la complejidad de la construcción y operación de una infraestructura logística de esa magnitud, el costo de la transposición de la cordillera de los Andes usando el ferrocarril y el transporte por carretera ha sido siempre poco rentable en comparación con el transporte marítimo de cabotaje. Se tiene que vencer no solo el desafío que presentan la altitud, la intemperie y la selva amazónica, sino también la ausencia de centros económicos relevantes, en gran parte de la extensión de las redes ferroviarias planificadas. Ese vacío productivo limita el atractivo de los proyectos al desempeño económico de una pauta limitada de *commodities* para exportación, cuya volatilidad de precios puede tornar prohibitivo el riesgo de demanda para el sector privado.

ESTRUCTURACIÓN Y FINANCIACIÓN DE PROYECTOS

Como se señaló anteriormente, el desafío que enfrenta el COSIPLAN para concretar el esfuerzo de integración del continente sudamericano consiste en la necesidad de avanzar simultáneamente en dos dimensiones esenciales y complementarias de políticas públicas.

La primera dimensión comprende el esfuerzo de modernización y fortalecimiento de la capacidad de inversión del sector público. Es preciso recuperar la capacidad fiscal de las economías locales y aumentar la eficiencia de sus mecanismos de planificación, seguimiento y ejecución de proyectos de infraestructura, sin dejar de lado la continuidad de los esfuerzos de cooperación y coordinación de estrategias entre los países vecinos.

La segunda dimensión abarca la necesidad de ampliar la participación del sector privado en las iniciativas de integración regional. Esta participación debe darse no solo compartiendo riesgos de financiación y operación de los proyectos, sino también en las etapas de planificación y seguimiento, con el fin de permitir una mayor racionalidad en la gestión de los proyectos, así como la introducción de nuevas tecnologías y una mayor flexibilidad en el paso ejecución.

No obstante, dada la escasez en la región de fuentes de recursos para la financiación de proyectos de más larga duración, para que el sector privado desempeñe un papel más relevante en las iniciativas de integración sudamericana es fundamental atraer capital extranjero. Sea la financiación de proyectos a través de instituciones multilaterales como de instituciones financieras privadas, como en su ejecución, mediante la apertura de los mercados locales de construcción a la participación de empresas de otros países.

Entre las principales deficiencias regulatorias que desalientan la entrada de capital extranjero en el sector de infraestructura en América del Sur, se destaca la ausencia de un vehículo exclusivo para la promoción de inversiones a nivel multilateral. Esto hace que el inversor extranjero esté obligado a someterse a reglas jurídicas y tributarias muy diferentes en cada país de la región –y, en general, menos eficientes que las que se encuentran en su país de origen. A pesar de los esfuerzos de coordinación política en el ámbito de la UNASUR, se ha avanzado poco en términos de armoniza-

ción de normas comerciales y tributarias en el bloque. Considerando la lógica del "mínimo esfuerzo", la tendencia más prometedora en esta dirección sería que la UNASUR replicase los mecanismos de armonización jurídica presentes en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuya estructura institucional ya está consolidada e incluye las economías más grandes del continente (Brito, 2010). Sin embargo, incluso el MERCOSUR carece de un instrumento jurídico común que permita la coordinación y el arbitraje de intereses públicos y privados para viabilizar proyectos de infraestructura en los países del bloque.

Una posible solución para la atracción de financiamiento externo para la construcción y operación de proyectos de integración física de América del Sur sería la creación de una plataforma regional de inversiones en infraestructura. Ella sería estructurada como un foro que reuniría no solo a los miembros de los gobiernos nacionales y subnacionales, sino también instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial, el Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco del Sur y el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), así como inversores institucionales como fondos soberanos, bancos de inversión, fondos de pensiones y compañías de seguros y representantes del sector privado local y extranjero. Su objetivo sería facilitar la canalización de fondos públicos y privados a largo plazo para los proyectos de infraestructura económica y social, que no encuentran viabilidad de financiación en los canales bancarios convencionales (Arezki; Bolton; Peters, Samama; Stiglitz, 2016). [131]

Por lo tanto, esta plataforma actuaría, principalmente, ayudando al sector público en el análisis de la viabilidad socioeconómica de esos proyectos y el diseño de sus mecanismos de financiación, con el fin de consolidar una cartera de proyectos (pipeline) con mapeo claro y suficientemente preciso de riesgos, plazos y requisitos de capital en cada una de sus etapas.[132] Así, se avanzaría en sentido de alcanzar el estatus de global assets para los proyectos locales: activos con estandarización y rating de las agencias de calificación de riesgo similares a los de otros países en desarrollo, y capaces de competir con estos en el mercado internacional de capitales (Blackrock 2015; Serebrisky; Suárez-Alemán; Margot; Ramírez, 2015, p 22). Este marco institucional sería útil no solo para promover la atracción de capital privado extranjero en proyectos de integración regional, sino también podría ser replicado a nivel nacional (sobre to do, para proyectos de infraestructura con capacidad de generación propia de ingresos como transporte y energía), liberando recursos fiscales para otras prioridades de política pública.

Además de estos factores institucionales, las especificidades sectoriales también desempeñan un papel importante en la atracción de inversión extranjera en el sector de infraestructura, incluso en el caso de proyectos con comprobada capacidad de generación de ingresos propios para viabilizar su financiamiento. Por ejemplo, proyectos que requieren el compromiso de una parte significativa de las inversiones en la adquisición de bienes y servicios en el exterior, al igual que las concesiones federales en el sector eléctrico y proyectos estatales para la expansión de la red de gasoductos, encuentran mayores facilidades en la obtención de financiamiento externo. Esto sucede debido a que los propios proveedores en el exterior ofrecen condiciones privilegiadas para la adquisición de sus productos, que ya poseen una estructura de financiamiento a largo plazo capaz de ser adaptada al flujo de ingresos previsto en el proyecto, además de contar con el apoyo de instituciones financieras con operaciones a nivel global. Estas ventajas no se encuentran en proyectos cuya estructura de costos consiste casi en su totalidad en bienes y servicios nacionales, tales como carreteras.

Modernizar y fortalecer la capacidad de inversión del sector público

Aunque a nivel sectorial, se verifica que los riesgos derivados de la posibilidad de injerencia de agente público, con el objetivo de forzar la renegociación de contratos o el abandono de compromisos adquiridos previamente por el socio privado, son aún más pronunciados en sectores que atienden directamente al público, tales como carreteras, distribuidoras de energía y proveedoras de agua y saneamiento (Reside Júnior, 2009). La percepción de un riesgo político mayor en estos segmentos de infraestructura, también puede comprometer la participación de los inversores extranjeros, aunque

su interés se limita al financiamiento del proyecto, no alcanzando así su gestión posterior.

Es preciso considerar que la mayor parte del capital extranjero de largo plazo para los países emergentes proviene de inversores institucionales, como fondos de pensiones y fondos soberanos, que están sujetos a mayores restricciones en la gestión de su cartera que otros agentes privados. En general, estos inversores buscan activos que ya han demostrado su capacidad de generación de caja, con el fin de evitar riesgos de construcción, garantizando al mismo tiempo un flujo de caja más estable para sus inversiones. Por lo tanto, para atraer este capital, habitualmente es necesario que los gobiernos hayan hecho progresos significativos en la fase de construcción y en la capitalización de los fondos que ofrecen garantías para la conclusión de los proyectos a ser financiados (Serebrisky; Suárez-Alemán; Margot; Ramírez 2015, p. 17-21).

Finalmente, la creación de mecanismos eficientes de gestión del riesgo de cambios en proyectos de infraestructura también es decisiva para la atracción de capital extranjero. La gestión de esos riesgos se deberá buscar a través de soluciones específicas para cada sector de infraestructura. El procedimiento adoptado con cierto éxito por varios países sudamericanos en el caso de concesiones de carreteras consiste en la fijación de una banda para la variación del tipo de cambio en torno de una tasa promedio anual de referencia para ajustar las tarifas de peaje. En el sector de energía, las empresas estatales podrían financiar proyectos de infraestructura de su interés beneficiándose de su capacidad privilegiada de captación de financiamiento externo como importante exportador, como son los ejemplos de PEMEX en México y Petrobras en Brasil. Sin embargo, la tributación de las exportaciones de *commodities*, incluso con alícuota muy reducida, permitiría la creación de un fondo de garantía destinado a proporcionar un seguro contra los riesgos de financiamiento, fomentando la entrada de capital privado y liberando recursos públicos para otros fines prioritarios (Pompermayer & Silva Filho, 2016).

UNA PLATAFORMA REGIONAL DE INVERSIONES

Después de la absorción de IIRSA por COSIPLAN en 2011, entidad que se encuentra subordinada a la UNASUR, muchos analistas cuestionan la capacidad de los gobiernos de la región para conducir con eficiencia esta agenda de la integración regional. La mayor permeabilidad de la UNASUR a la influencia ideológica y política de algunos países podría dificultar la adopción de mecanismos más eficientes para la priorización de los proyectos y el seguimiento y evaluación de sus impactos socioeconómicos.

En la práctica, sin embargo, el pragmatismo parece aún dominar la estrategia de los países en el impulso de la agenda de integración regional. Los principales factores que han influido en los últimos años en la selección de proyectos son la disponibilidad de recursos y la gran complejidad de su ejecución, factores estos que afectan directamente la capacidad de obtener financiamiento privado o multilateral para la etapa de construcción. Dada la creciente limitación de espacio fiscal de los países miembros, han ganado terreno en la agenda del COSIPLAN aquellos proyectos que ya cuentan con señales positivas de otras fuentes de financiamiento externas a los gobiernos. Sin embargo, otros proyectos más ambiciosos que involucran importantes aportes de recursos públicos, pero con cuestionable viabilidad económica, han sido postergados o revisados.

Aunque parece que el pragmatismo ha prevalecido sobre la ideología, el avance de la integración de la infraestructura en América del Sur sigue siendo tímido. Menos del 20% de la cartera de proyectos del COSIPLAN fueron concluidos dentro del plazo previsto. Por lo tanto, es preciso reforzar el consenso político en torno de la necesidad de volver a los objetivos económicos que dieron lugar a la creación de IIRSA, pero poco a poco fueron relegados a un segundo plano en la última década.

> Aumentar la incidencia del sector privado en las iniciativas de integración

En este sentido, se podría concebir una plataforma regional de inversiones en infraestructura en la forma de una instancia de discusiones, planificación y gestión que integre representantes de los gobiernos locales, instituciones multilaterales de desarrollo, inversores extranjeros y también entidades privadas de crédito y seguridad. Cada proyecto sería evaluado de acuerdo no solo con sus requisitos técnicos y financieros y los potenciales

impactos socio-económico, sino también por su capacidad de combinar recursos públicos y privados en una estructura coherente, con viabilidad económica asegurada y cronograma de ejecución factible. Para facilitar la posterior obtención posterior de crédito y garantías por parte del sector financiero privado, inclusive extranjero, esta plataforma institucional reduciría la necesidad de recursos públicos en el actual contexto de creciente restricción fiscal de los países sudamericanos.

Crear una plataforma regional de inversiones en infraestructura

Con respecto al financiamiento de los proyectos de integración regional, algunas propuestas siguen siendo consideradas. En primer lugar, se observa que las instituciones multilaterales de desarrollo actuantes en América del Sur sufren actualmente la falta de recursos adicionales para ampliar su presencia en la región. Es necesario, por tanto, un compromiso político de sus principales accionistas mayoritarios para privilegiar proyectos de integración de la infraestructura física en la región. A pesar de estas limitaciones financieras, la disponibilidad de recursos de estas instituciones sigue siendo elevada y podría ser mejor direccionada hacia la integración del continente. En 2013, el BID y la CAF, por sí solos, proporcionaron más de US$25 mil millones en financiamiento a los países sudamericanos. Este monto sería más que suficiente para asegurar, por ejemplo, la ejecución de la cartera de proyectos del API, cuyo total estimado en inversiones es de US$14 mil millones. Sin embargo, estos proyectos de integración muchas veces no acceden a financiamiento porque los países no los priorizan en sus programas de inversiones, por lo que no llegan a ser considerados por los bancos de desarrollo.

También es necesario desarrollar modelos más eficientes de asignación de riesgos entre el sector público y privado, con vistas a ampliar la participación de capital privado en proyectos de infraestructura en América del Sur. Por lo tanto, es esencial avanzar en la armonización del marco legal y regulatorio en la región, a través de acuerdos multilaterales y la creación de instancias comunes que aseguren la protección de los derechos de los inversores de forma homogénea entre los países. En este sentido, el MERCOSUR puede desempeñar en el futuro un papel decisivo para el éxito de la integración sudamericana, en la medida en que consiga instalar mecanismos institucionales eficientes y transparentes para la mediación en conflictos y el diálogo con otras instituciones multilaterales y privadas actuantes en los flujos de comercio e inversión en la región.

NOTAS

[127]La estructuración de un conjunto de proyectos prioritarios por los gobiernos de América del Sur se inició con la creación, por parte de IIRSA, de la llamada Agenda de Implementación Consensuada (AIC). La AIC fue presentada formalmente por los países en la VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA en Lima, Perú, en noviembre de 2004, y posteriormente ratificada en la III Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en Cusco en diciembre de ese año. Los principales criterios para la selección de estos proyectos fueron la viabilidad dentro de un plazo de cinco años, la capacidad de financiación y su alcance, y el impacto inmediato en la reducción de los costos de producción y transporte en los países beneficiados, con el fin de fortalecer las cadenas de producción transfronterizas. La cartera de la AIC consistía de 31 proyectos prioritarios de integración física regional a ser ejecutados entre 2005 y 2010, totalizando más de US$14 mil millones en inversión estimada a 2010.

[128]Más recientemente, se propuso la creación del Eje Andino del Sur, que cubre todo Chile, la región de los Andes situada en territorio argentino y parte de Bolivia y Perú.

[1249]Además del Sistema de Monitoreo Permanente (SMP) de los proyectos activos, anualmente el COSIPLAN realiza una actualización de su cartera, incorporando nuevas propuestas de los países miembros o retirando otras que no se mostraron viables en el mediano plazo (COSIPLAN, 2015b). Al mismo tiempo, el organismo monitorea el desempeño de una cartera reducida de proyectos considerados estratégicos por los países miembros.

[130]Empresas chinas recientemente patrocinaron un estudio preliminar que demostró la viabilidad de una conexión ferroviaria entre el puerto de Bayóvar, en el norte de Perú, y el Açu, en el sureste de Brasil, atravesando más de 5.000 km entre montañas y vastas zonas forestales (Amora, 2016). Más aun, a la medición de los costos finales y de los impactos económicos y ambientales asociados al proyecto, todavía le falta mayor detalle. Sin embargo, aunque esta iniciativa contribuirá a reducir los costos de transporte de *commodities* agrícolas y minerales producidos en el interior de América del Sur y exportados a China, sus beneficios para la integración de la región con otros socios estratégicos como Estados Unidos y Europa

son mucho menos evidente. Esto reduce su relevancia cuando se compara con otras iniciativas de integración logística de los países de América del Sur, desde el punto de vista de la consolidación de una cadena de valor regional en el continente.

[131]En términos de estructura institucional, la idea de una plataforma regional de inversiones en infraestructura para América del Sur es similar a la iniciativa propuesta por las Organización de las Naciones Unidas (ONU) para viabilizar la expansión de la infraestructura en los países en desarrollo, denominada *Global Infrastructure Investment Platform* (GIIP). Según Peters (2016), *"The Global Infrastructure Investment Platform (GIIP) is not a multilateral agency, an arm of development banks, a think tank or a private financial institution. Essentially its aim is to operate as an independent special purpose entity, to bring together all of the relevant parties involved in long-term infrastructure investments in a transparent manner. These parties include sovereigns, ratings agencies, environmental agencies, legal firms, sovereign wealth funds, pension funds, insurance companies, international financial institutions and regional development banks. The GIIP would identify all of the agencies involved in a given infrastructure project and follow the development of the project at each stage of the concession period (normally anywhere from 10-30 years). The most important function of the GIIP is to mitigate investment risks, and to perform all the tasks required to convert a potential project (...) into an investable asset."*

La principal diferencia entre estas iniciativas sería su alcance y enfoque de acción, ya que la plataforma propuesta en este trabajo tendría como prioridad la modernización y la integración de la infraestructura económica sudamericana, mientras que la plataforma de la ONU tiene alcance global y se centra en proyectos con mayor impacto social, especialmente, en los países más pobres de África y Asia.

[132]Para una mayor discusión sobre el papel de las plataformas de inversión en infraestructura de experiencias internacionales tales como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Fondo para la Infraestructura Global (GIF) del Banco Mundial, véase Peters (2016), Arezki, Bolton, Peters, Samama y Stiglitz (2016) y las Naciones Unidas (2016).

BIBLIOGRAFIA

Amora, D. (2016) Ferrovia Bioceânica, para ligar o Brasil ao Pacífico, é viável, indica estudo. Folha de S. Paulo, Caderno Mercado, 11 Jul. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1790571-ferrovia-bioceanica-para-ligar-o-brasil-ao-pacifico-e-viavel-indica-estudo.shtml>.

Arezki, R.; Bolton, P.; Peters, S.; Samama, F.; Stiglitz, J. (2016) From Global Savings Glut to Financing Infrastructure: The Advent of Investment Platforms. IMF Working Paper WP/16/18. International Monetary Fund, Washington, fev. 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1618.pdf>.

Blackrock. (2015) Infrastructure Rising: An Asset Class Takes Shape. New York: BlackRock, abr. 2015. Disponível em: < https://www.blackrock.com/investing/literature/whitepaper/infrastructure-rising-an-asset-class-takes-shape.pdf>.

Brito, V. M. (2010) A Harmonização tributária e a solução de controvérsias tributárias no Mercosul. Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, v. 4, nº 2, 2010.

CEPAL / UNASUR. (2000) Unasul: infraestrutura para a integração regional. Santiago do Chile: CEPAL, fev. 2012.

Comunicado de Brasilia. Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, Brasil, 31 de agosto e 1 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf>.

COSIPLAN. (2011) Agenda de projetos prioritários de integração. Quito: nov. 2011.

COSIPLAN. (2015) Project Portfolio 2015. Quito, 2015a. Disponível em: <www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Project_Portfolio_2015.pdf>.

COSIPLAN. (2015) Proyectos 2015. Quito, 2015b. Disponível em:

Costa, C. E. L.; González, M. J. F. (2015) Infraestrutura física e integração regional na América do Sul: uma avaliação da iniciativa para a integração da infraestrutura regional da América do Sul. Texto para Discussão nº 2060. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2015.

Peters, S. (2016) Sovereign Wealth Funds and Long Term Investments in Infrastructure: Why the glaring absence? Seminário do Observatoire Français des Conjonctures Economiques, Sciences Po, Paris, 8 jun. 2016. Disponível em: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf-articles/actu/SWFs-LTIs-and-the-Infrastructure-Platform.pdf>.

Pompermayer, F. M.; Silva Filho, E. B. (2016) Concessões no Setor de Infraestrutura: propostas para um novo modelo de financiamento e compartilhamento de riscos. Texto para Discussão nº 2177. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2016.

Reside Jr., R. E. (2009) Global Determinants of Stress and Risk in Public - Private Partnerships (PPP) in Infrastructure. ADBI Working Paper nº 133. Tokyo: Asian Development Bank Institute (ADBI), mar. 2009. Disponível em: <http://www.adbi.org/workingpaper/2009/03/17/2899.global.determinants.stress.risk.ppp.infrastructure/>.

Santiago, P. B. (2011) Infraestrutura: experiência na América Latina. Textos para Discussão CEPAL-IPEA v. 35. Brasília: CEPAL, 2011.

Serebrisky, T.; Suárez-Alemán, A.; Margot, D.; Ramírez, M. C. (2015) Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How much and by Whom? Inter-American Development Bank, Washington D.C., nov. 2015.

Silva Filho, E. B. (2014) Securitização de Ativos Públicos Para Financiamento de Projetos de Infraestrutura: O Caso Brasileiro e a Experiência dos BRICS. Texto para Discussão nº 1989. Brasília: Ipea, jul. 2014.

UNITED NATIONS. (2016) Third International Conference on Financing for Development: Taking Stock of Side Events and Voluntary Commitments and Initiatives. New York, 2016. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/08/ffd3_SideEvents_Commitments.pdf>.

HAY UN FUTURO POSIBLE

ROBERTO LAVAGNA
ex Ministro de Economía de la República Argentina

Al cumplirse 30 años desde que Argentina y Brasil pusieran en marcha un proceso de integración diferente por su alcance y profundidad (1986), logrado en el marco de democracias recién recuperadas, surge hoy la necesidad no de un recordatorio sino de una evaluación con vistas al futuro.

Desde mi punto de vista esa evaluación es claramente positiva porque ha significado avances importantes en los tres capítulos que una integración de carácter estratégico debe cumplir:

- el económico-comercial,
- el de la seguridad y
- el del cambio cultural.

En lo económico-comercial baste recordar que el comercio bilateral (1985) era de solo 1.108 millones (nominales) de dólares y en años recientes alcanzó (2011) 39.143 millones de dólares. Es decir, se multiplicó algo más de 35 veces. A ello hay que agregar la "calidad" del comercio que tiene un componente industrial y de servicios importante, así como peso de bienes agrícolas y agro-industriales complementarios por razones climáticas. Más aún, deben computarse las inversiones mutuas, sobre todo –pero no exclusivamente– las de Brasil en Argentina.

En materia de seguridad, en el sentido más amplio del término, ambos países han firmado y cumplido un acuerdo de Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear más un acuerdo negociado como una unidad con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), cuerpo rector global en materia nuclear. Hoy llevamos adelante desarrollos tecnológicos conjuntos, especialmente en radioisótopos para la industria medicinal. Más de 2500 inspecciones mutuas hablan del grado de confianza y certeza que se ha logrado. No es poco para países que tenían como hipótesis de conflicto enfrentamientos mutuos al punto de no desarrollar caminos adecuados, vías rápidas, en la cercanía de las fronteras.

Por último, pero no por ello menos relevante, el cambio cultural, el cambio en las percepciones recíprocas. Al momento de iniciarse el proyecto estratégico la mejor situación, la menos mala, era la ignorancia entre ambas sociedades. La peor el desprecio, o la irrelevancia con que cada sociedad miraba a su contraparte y, por qué no señalarlo, el profundo desconocimiento cultural mutuo.

Esto ha cambiado de manera sustancial. De odontólogos a cientistas políticos, de economistas a médicos, estos años han dado lugar a una permanente corriente de intercambio y, por ende, de reconocimiento cultural del otro. Ni que hablar de la fuerte expansión del turismo, sobre todo, como hecho nuevo, hacia Argentina.

Ante esa realidad, es legítimo preguntarse el por qué de un clima de desencanto con un proyecto que muestra haber cumplido no poco con las tres condiciones esenciales de una integración profunda, habiéndose además extendido a Uruguay y a Paraguay, y alcanzado cierta cercanía –no la asociación plena– con Chile por citar el caso más importante. Las razones principales del desencanto creo que son dos. Por un lado, una insatisfactoria evolución económica de los dos países fundadores grandes. Escaso o ningún crecimiento, re-primarización de las economías e insuficiencia o, peor aún, el retroceso de políticas de inclusión social.

El hecho que las políticas macro-económicas sean muchas veces opuestas, reflejando falta de visión de conjunto, visiones que no son compartidas ni sostenidas en el tiempo, es un dato que no puede ignorarse. Cuando en los 90 Argentina seguía políticas duramente ortodoxas, Brasil hacía gala de flexibilidad

heterodoxa. Cuando fue Brasil, en los 2000, el que se volcó al monetarismo, la Argentina eligió un camino de heterodoxia responsable. Y, finalmente, como se señaló antes, en la segunda década del siglo, se llega al estancamiento y el retroceso económico-social ante el derrumbe de políticas férreamente ortodoxas (Brasil) y la transformación de la heterodoxia en simple irresponsabilidad populista (Argentina).

Es precisamente esa realidad la que conduce a la segunda razón para el desencanto, que es el absurdo de reclamarle a un proceso de integración que resuelva los problemas económicos y sociales internos. En esto el MERCOSUR no es diferente de lo que ocurre en otros acuerdos cuando la situación económico-social o política no es satisfactoria. El ejemplo de la Unión Europea hoy, donde se ataca la integración como responsable siendo que es solo un componente más y no la razón de fondo de lo que ocurre. No solo se asigna responsabilidad a quien no la tiene, sino que además aparece el encandilamiento con el mensaje de que otras formas de integración más globales, encaradas individualmente, pueden dar resultados más favorables. Ningún proceso de relacionamiento internacional o regional puede reemplazar a las falencias de las políticas, económicas, sociales y tecnológicas, internas.

MERCOSUR está y debe seguir estando incluso como instrumento para llegar a acuerdos más amplios y globales en la esfera mundial. Está, por debajo de su potencialidad, sin duda, pero está. Si se profundiza en los tres pilares centrales y si se busca internamente en cada país miembro usar al proceso integrador no como parte del problema sino como parte de la solución, que inevitablemente debe venir de decisiones internas, el futuro está abierto.

BID
Mejorando vidas

INNOVACIÓN

La globalización económica operada en las últimas décadas descansa en procesos de apertura comercial y en potentes oleadas de innovación tecnológica. Se trata de dos fenómenos que se retroalimentan entre sí. Un esquema de integración regional moderno debería visualizar la innovación como objetivo y como condición para su desarrollo. Esto requiere no solo una perspectiva horizontal sino la elaboración de incentivos específicos para actividades de singular importancia económica.

MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

MARTÍN OBAYA
GUSTAVO BARUJ
FERNANDO PORTA

NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES

LUCAS ARCE
GUSTAVO ROJAS

SERVICIOS BASADOS EN CONOCIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA

ANDRÉS LÓPEZ
DANIELA RAMOS

MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

MARTÍN OBAYA
GUSTAVO BARUJ
FERNANDO PORTA

En las últimas décadas, el mercado automotor global ha experimentado una profunda transformación que comprende un proceso de desintegración vertical y cierto acortamiento de la brecha tecnológica entre productores tradicionales y emergentes. Esta reorganización se ha verificado en torno a grandes espacios regionales, siendo el MERCOSUR uno de ellos. Una agenda del bloque, dadas las restricciones duras de ese proceso global, debería aplicar diversas estrategias, equilibrando y fortaleciendo de modo sinérgico las posiciones relativas de los países. Una especialización productiva con un horizonte exportador global, políticas regionales de incentivo a la innovación y un foco en la elevación de la eficiencia energética de los modelos serían claves para la sustentabilidad del sector en el largo plazo.

TRANSFORMACIONES GLOBALES Y RESTRICCIONES PARA UNA AGENDA REGIONAL

El mercado automotor global ha experimentado una profunda transformación en el curso de las últimas tres décadas. Entre los factores más importantes que explican esta evolución, cabe destacar los siguientes: el crecimiento y los cambios de composición de la población mundial, específicamente la emergencia y expansión de las llamadas nuevas clases medias; la evolución del contexto macroeconómico y, en particular, el dispar ritmo de crecimiento en los países desarrollados y los emergentes; las tendencias en los flujos de comercio y en las regulaciones de acceso a los mercados; y los cambios en las preferencias de los consumidores y en las normas técnicas y las prestaciones de los vehículos (Dicken, 2011; Jullien & Lung, 2011; Sturgeon, Memedovic, Van Biesebroeck, & Gereffi, 2009).

En el marco de esta transformación, las empresas terminales automotrices han redefinido sus estrategias productivas, deslocalizando parte de la producción de vehículos y componentes, en un proceso de desintegración vertical que consolidó el surgimiento de grandes proveedores globales de autopartes, que han acompañado el proceso de expansión geográfica de las terminales, instalando plantas en distintos lugares del mundo (Sturgeon et al., 2009). La reorganización productiva de la industria automotriz ha mostrado una marcada preferencia por organizarse en torno a grandes espacios regionales, que adoptaron formas diversas de liberalización comercial, en cuya formación tuvieron una fuerte influencia los actores del sector (Carrillo, Lung, & van Tulder, 2004; Dicken, 2011). El MERCOSUR, tal como se analiza más adelante, se ha convertido en uno de estos grandes centros de producción y consumo automotriz de base regional, en el que Argentina y Brasil se han ido especializado en líneas de producción relativamente complementarias (Bastos Tigre, Laplane, Lugones, Porta, & Sarti, 1999; Laplane & Sarti, 2004; López et al., 2008; Obaya, 2014c).

Los cambios en las características de los vehículos desarrollados y en la lógica de producción de las terminales redefinieron los estándares para el sector autopartista, aumentando fuertemente las exigencias de calidad, escala, costos y plazos de entrega. Así, el complejo automotor ha ido mutando hacia un esquema que delega mayores responsabilidades tecnológicas en los grandes proveedores autopartistas globales, tanto en lo que se refiere al diseño como al desarrollo de los componentes, lo que ha modificado las relaciones de poder dentro de la cadena de producción y acotado los grados de libertad en las decisiones locales.

En Sudamérica, el mercado automotor se ha expandido considerablemente, en una tendencia que, sin descartar eventuales interrupciones coyunturales, muestra perspectivas de mantenerse: las relativamente bajas tasas de motorización, la emergencia de nuevas capas de clases medias y la amplia oferta de créditos prendarios han sido los principales impulsores del crecimiento del consumo (ver Recuadro 1). En la región conviven dos opciones estratégicas. Por un lado, el MERCOSUR, importante centro productor que prioriza la integración productiva y el abastecimiento a nivel intra-regional, si bien con diferencias notables en la escala de producción de sus dos principales socios, Argentina y Brasil. Por otro lado, los países del Pacífico, esencialmente importadores, que privilegian el abastecimiento desde Estados Unidos, China, Corea del Sur y Japón, en el marco de acuerdos de preferencias comerciales.

> La deslocalización productiva llevó al surgimiento de grandes proveedores globales

La industria automotriz del MERCOSUR ha liderado el crecimiento industrial de Argentina y de Brasil en gran parte de los últimos veinte años, contribuyendo al incremento del empleo, de la producción industrial, de las exportaciones y la productividad en ambos países; el sector autopartista, por su parte, se ha desempeñado en términos y condiciones más débiles, por debajo de los requerimientos de la demanda, lo que ha resultado en un importante y creciente déficit con la extrazona. Dentro del MERCOSUR, se ha ampliado la brecha entre los niveles de inversión a favor de industria brasileña, en gran medida como efecto de algunas de las políticas de desarrollo sectorial aplicadas por este país, lo que ha tendido a desbalancear el comercio intrazona, especialmente en el segmento de autopartes, contribuyendo al crecimiento del déficit comercial del sector

manufacturero argentino. En este contexto, han surgido cuestionamientos en Argentina no solo acerca de la sustentabilidad sino hasta de la conveniencia de contar con una industria automotriz propia.

Pero, está claro que si Argentina no tuviera industria automotriz y autopartista su déficit externo a nivel sectorial sería aún mayor. Coatz et al. (2014) simula esta situación tomando como ejemplo el caso de Chile, que tiene un régimen de libre importación de vehículos y un costo promedio de acceso de US$ 13.700 por unidad. Considerando un costo equivalente, Argentina necesitaría unos US$12.000 millones de importaciones para satisfacer su mercado, lo que más que duplica el déficit agregado del sector, una vez que se descuenta el efecto de las importaciones de autopartes para el mercado de reposición (cifras para 2013). Por otra parte, el sector automotor es también muy relevante en la dinámica de empleo general y altamente calificado en particular; se estima que, en su configuración actual, ocupa en Argentina alrededor de 90 mil personas de manera directa y a otras 150 mil de modo indirecto.

Todos los países con una estructura productiva desarrollada poseen una industria siderúrgica-metalúrgica, automotriz y autopartista integrada y dinámica, con proveedores sofisticados, incorporación de la robotización, innovación organizacional y de proceso, todo lo cual retroalimenta un entramado industrial más denso y complejo. Del mismo modo, el complejo automotor –visto a nivel mundial– presenta una estructura de cadena global de valor con especialización productiva y con flujos de comercio entre países de relevancia, donde apenas 25 países producen más de 500.000 vehículos al año (Argentina es uno de ellos) y solo 12 son exportadores netos. Cabe señalar que el mercado regional muestra un gran potencial de expansión; nótese que mientras Polonia, con un PIB per cápita similar al del MERCOSUR, registra 1,6 habitantes por vehículo, en Argentina y Brasil se alcanza a 3,1 y 4,8, respectivamente (cifras para 2014).

Ahora bien, el diseño de una estrategia productiva capaz de resolver satisfactoriamente el desafío de un crecimiento y modernización sustentables de la industria automotriz en Argentina y Brasil requiere tomar en cuenta diferentes premisas, algunas de las cuales se manifiestan como fuertes restricciones.

Una primera y significativa restricción se vincula a la configuración específica que tiene la producción automotriz a nivel mundial y cuya modalidad central es la organización de la producción en torno a áreas regionales (Dicken, 2011). Ello ha permitido obtener ganancias sustantivas en función del aprovechamiento de economías de escala y la diferenciación de los patrones de consumo en cada una de las regiones resultantes. Estas condiciones dieron paso al surgimiento de automóviles específicos para ciertos mercados; en América del Sur se han organizado estableciendo a Brasil como base regional de operaciones y ubicando a la Argentina como el segundo actor de relevancia de la región –lo que le impone cierto límite a la hora de pensar en posibles estrategias productivas a desarrollar– (Obaya, 2014a, 2014b).

El MERCOSUR es un destacado centro de producción y consumo de base regional

Una segunda restricción se asocia con la fuerte dependencia del complejo automotor argentino respecto al brasileño, y a los marcos regulatorios que lo caracterizan. Esta situación presenta oportunidades y desafíos. En relación a los elementos virtuosos, el mercado en el que operan las empresas está regulado por un marco proteccionista que garantiza cierta dinámica productiva y volúmenes de consumo que son conocidos por las firmas de ambos países; en tanto que las dificultades aparecen como consecuencia de no verificarse una coordinación activa de política industrial entre Argentina y Brasil, lo que se evidencia, por ejemplo, en que Argentina es un receptor pasivo del INOVA-AUTO (ver más adelante) y en la ausencia de una efectiva estrategia de complementariedad productiva.

Una tercera restricción que afecta al complejo automotor se vincula con la trayectoria y actualidad del segmento autopartista. Sin dudas, las nuevas estrategias globales de producción y aprovisionamiento por parte de las terminales tienden a promover una fuerte desintegración vertical y, en consecuencia, un bajo contenido local de autopartes en la fabricación de vehículos finales. A nivel global, en la medida que la producción del complejo se organiza en torno a las terminales, la forma en que se estructuran las relaciones entre éstas y sus proveedores imponen profundas barreras

a la entrada para las empresas autopartistas, particularmente en el primer y segundo anillo.

Frente a esta realidad, nuevamente se observa un desequilibrio al interior del mercado regional, donde Brasil concentra buena parte de las inversiones regionales (y de los incentivos específicos). En Argentina, por el contrario, se fue conformando un sector autopartista acotado, muy heterogéneo, con productos de bajo contenido tecnológico, líneas de producción relativamente antiguas y alejadas de la frontera tecnológica, con escalas poco competitivas, y escasamente vinculadas con las terminales, limitando sus posibilidades de certificación y celebración de contratos a término. Todo ello condiciona el entramado industrial de ese país en general y el desarrollo del complejo automotor en particular, destacándose por su escasa agregación de valor local, una elevada necesidad por importaciones y el consiguiente déficit estructural en el comercio exterior, así como por las limitaciones potenciales a una mayor generación de puestos de trabajo. De este modo, sin una intervención deliberada, la debilidad estructural y la complejidad de la situación tenderán a profundizarse. Si bien una revisión del sector permite constatar la existencia de algunas capacidades instaladas importantes y cierto volumen como para operar localmente, no parece posible desarrollar un verdadero salto de calidad del autopartismo argentino sin el concurso de un tipo eficaz de intervención estatal que lo promueva.

> La estrategia de las terminales conlleva un bajo contenido local de autopartes

Una cuarta restricción que presenta el complejo automotor regional refiere al escaso mandato y autonomía que poseen las subsidiarias de las terminales transnacionales que operan en los países a la hora de tomar decisiones de inversión y estrategias de desarrollo locales. Si bien en Brasil las terminales han sido beneficiadas con mayor nivel de autonomía, las decisiones importantes se siguen tomando en las casas matrices centrales (Balcet & Consoni, 2007; Obaya, 2014b; Quadros & Consoni, 2009). Esta situación añade una importante limitación a la hora de pensar y planificar un esquema de desarrollo sectorial regional.

Finalmente, la quinta restricción, válida tanto para las terminales como para el sector autopartista (sobre todo de Argentina), refiere a la provisión de insumos difundidos. El aprovisionamiento de insumos siderúrgicos se presenta como un limitante al desarrollo del complejo, fundamentalmente debido a la escasez, o directamente la ausencia, de ciertos productos laminados de aceros especiales (planos y no planos), y al poder que ejercen las empresas líderes del sector gracias a la fuerte concentración de mercado que ostentan. Ello les permite segmentar y fijar precios muy superiores a los internacionales, hecho que impacta en todo el complejo, pero especialmente en las firmas relativamente más pequeñas por su escaso poder de negociación, esto es, las autopartistas. En este sentido diferentes estudios afirman que los costos de los productos siderúrgicos que debieron afrontar las empresas del complejo fueron superiores al incremento de los precios de los vehículos y al de las autopartes.

En lo que sigue, el artículo se organiza en tres secciones. En la primera de ellas, se analiza la evolución del complejo automotor del MERCOSUR en el marco de las comentadas tendencias globales y se da cuenta de las principales características de su configuración tecno productiva, de su inserción internacional y de los flujos comerciales. A continuación, se evalúa el nuevo esquema regulatorio brasileño para la industria (INOVA-AUTO) y algunos de sus efectos previsibles. Este plan constituye un ejemplo evidente de la actual falta de coordinación de política sectorial dentro del MERCOSUR, pero, a la vez, un potencial marco para pensar una política regional. En la sección final, se presentan algunos lineamientos de acción tendientes a darle sustentabilidad a la industria a mediano plazo.

REESTRUCTURACIÓN GLOBAL DE LAS REDES DE PRODUCCIÓN

La progresiva configuración del así llamado "espacio automotor" MERCOSUR es consecuencia de la co-evolución de tres dinámicas principales: i) la creciente importancia de los países "emergentes" como centros de producción y consumo de vehículos; ii) la progresiva regionalización de las redes de producción, tradicionalmente organizadas en "espacios automotores" nacionales; iii) la reducción de la "brecha tecnológica" entre grandes centros tradicionales de producción y países productores "emergentes".

RECUADRO 1. **PROYECCIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR AUTOMOTOR**

Más allá de la desaceleración sufrida en el crecimiento económico de los países emergentes luego de la crisis de 2008, distintos estudios prospectivos prevén que las tendencias expansivas se mantendrán durante la próxima década. En lo que se refiere a la esfera de la producción, proyecciones elaboradas por Oxford Economics destacan un crecimiento significativamente mayor en las economías emergentes que en los países productores tradicionales, con un desempeño particularmente positivo en las regiones de Europa Central y Oriental y los así llamados BRIC (Brasil, Rusia, India, China). Una tendencia similar se observa en las proyecciones de consumo de vehículos, sostenidas principalmente en mayores tasas de crecimiento económico en los países emergentes, una expansión de su clase media (especialmente en la región Asia Pacífico) y mayores índices de urbanización (Kharas, 2010; MINCYT, 2014).

TASAS DE CRECIMIENTO Y ESTIMACIONES DE LA PRODUCCIÓN AUTOMOTRIZ (INCLUYE VEHÍCULOS, MOTORES Y AUTOPARTES; %)

	2010-2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2025
ALEMANIA	9,9	0,4	2,7	0,5	-0,7	-0,1	0,0	1,2
FRANCIA	1,0	5,2	5,0	10,6	4,7	-3,1	0,2	2,5
ITALIA	1,8	19,7	0,3	14,1	-11,0	-2,8	-1,1	1,0
REINO UNIDO	10,6	6,6	0,5	2,2	-2,6	1,9	-0,1	1,2
ESPAÑA	4,6	11,9	5,7	2,1	3,0	-1,1	2,0	1,6
UE-15	**8,1**	**4,0**	**4,4**	**3,2**	**0,3**	**0,0**	**0,3**	**1,3**
ESTADOS UNIDOS	11,7	6,1	3,6	-0,3	1,7	1,9	0,8	1,9
JAPÓN	7,0	-1,0	-3,6	-0,9	-2,9	0,0	0,7	0,7
PAÍSES DESARROLLADOS	**8,9**	**3,3**	**2,2**	**-0,9**	**-0,2**	**0,5**	**0,5**	**1,4**
EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL (UE-13)	**9,5**	**13,6**	**5,4**	**1,1**	**12,8**	**10,9**	**7,2**	**2,6**
BRASIL	-0,6	-9,8	-16,5	4,8	10,4	9,5	8,4	5,1
RUSIA	19,0	-20,2	-16,8	12,0	18,9	16,7	7,4	3,7
INDIA	9,1	14,0	13,1	10,1	10,7	10,4	8,7	8,7
CHINA	10,2	8,4	10,8	6,4	7,8	7,5	6,0	4,3
BRICS	**8,6**	**3,6**	**5,5**	**6,9**	**9,1**	**8,6**	**6,7**	**4,9**
ARGENTINA	5,2	-10,2	-13,6	-2,3	6,2	1,2	9,0	3,7
MERCADOS EMERGENTES	**9,2**	**4,5**	**3,5**	**5,5**	**7,4**	**7,1**	**5,6**	**4,2**
MUNDO	**9,0**	**3,8**	**2,7**	**2,8**	**3,0**	**3,4**	**2,8**	**2,8**

Fuente: Oxford Economics (2016).

UNA GEOGRAFÍA AUTOMOTRIZ MÁS EQUILIBRADA

Desde principios de los años noventa, los países productores tradicionales[133] han reducido progresivamente su participación en la producción mundial de automóviles a favor de un grupo de países emergentes entre los que se destacan Corea del Sur, México, ciertos países del Sudeste asiático y de Europa Central y Oriental y, muy especialmente, China (Gráfico 1), que se ha convertido en el mayor productor del mundo[134]. Como consecuencia de este proceso, mientras que entre 1985 y 1990 los países tradicionales explicaban alrededor del 85% de la producción mundial de automóviles, hacia 2014 su participación había caído al 41%.

En este contexto se ha producido la notable expansión de la producción automotriz de Argentina y Brasil (Gráfico 2), que alcanzó, en 2015, un total de 526.657 y 2.453.622 vehículos, respectivamente. Durante este período, aumentó la participación de ambos países en la producción mundial pasando de un porcentaje de 2,5% en el período 1990-1994 a 4,5% en 2013-2015.

El considerable aumento de la demanda de vehículos en los países emergentes ha sido uno de los principales factores explicativos de su ascenso como productores (Jullien & Lung, 2011). En espejo con la producción, estos países pasaron de representar 15% del consumo mundial de vehículos en 1985-1990 a 58% en 2015. Las altas tasas de crecimiento económico verificadas en ellos desde mediados de los años noventa –y, en particular, en la década de los 2000–favorecieron el ascenso de una "nueva clase media" con mayor capacidad de consumo, incrementándose significativamente la tasa de motorización. En cambio, los países tradicionales registran un estancamiento en la tasa de motorización, producto de la saturación de sus mercados y una demanda caracterizada, fundamentalmente, por la reposición de vehículos (Cuadro 1). En Argentina y Brasil la tasa de motorización ha mejorado de manera sustancial, especialmente en el caso de este último país. La venta de vehículos, considerados ambos países en conjunto, se multiplicó por más de cinco entre 1990 y 2012 (Gráfico 3).

LA REGIONALIZACIÓN DE LAS REDES DE PRODUCCIÓN AUTOMOTRIZ

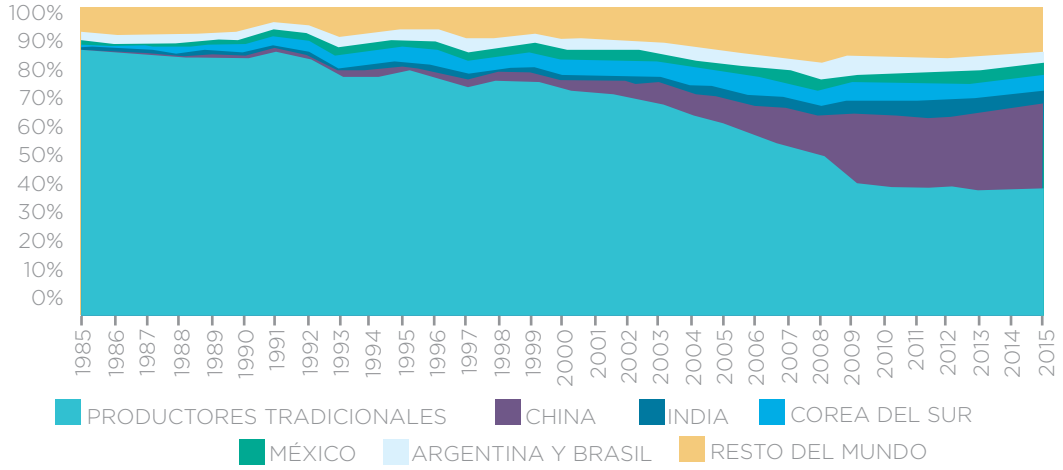
La nueva geografía de la industria automotriz ha implicado también importantes cambios en las modalidades de organización territorial de las redes de producción y consumo –o, dicho de otro modo, de los "espacios automotores". Hasta principios de los años noventa, las estrategias empresariales estaban, fundamentalmente, articuladas en torno a espacios nacionales, lo que significaba que las cadenas de producción y consumo se integraban al interior de las fronteras de los países (Carrillo et al., 2004; Dicken, 2011; Jullien & Lung, 2011; Sturgeon et al., 2009).

> 4,5% de la producción mundial la explican Argentina y Brasil

Desde entonces, en respuesta a cambios tecnológicos y regulatorios, los productores de vehículos adoptaron nuevas estrategias empresariales que supusieron esquemas de producción y comercialización en torno a espacios de alcance regional (Carrillo et al., 2004; Jullien & Lung, 2011; Sturgeon et al., 2009), en los que las exportaciones ya no operan como un complemento al mercado interno sino como un componente central que permite la especialización y complementación de la producción (Jullien & Pardi, 2013). Los factores que explican la preferencia de las empresas productoras de vehículos por organizar sus redes de producción y comercialización en torno a espacios regionales son de distinta naturaleza, incluyendo los costos de logística y los requerimientos de los sistemas de *lean production* y producción modular (Sturgeon et al., 2009). Asimismo, como se ha señalado anteriormente, los países, a instancias de las terminales automotrices, han montado marcos normativos que han facilitado el libre intercambio de vehículos y sus partes (en el Recuadro 2 se presenta una síntesis de la evolución del marco regulatorio automotriz en Argentina y Brasil).

La progresiva configuración de un espacio

GRÁFICO 1
PRODUCTORES TRADICIONALES Y EMERGENTES



Fuente: elaboración propia en base a OICA.

automotor entre Argentina y Brasil que involucra, desde una perspectiva más amplia, al MERCOSUR en su conjunto se hace visible a partir de la observación de los datos de comercio exterior. Por un lado, se registra un creciente volumen de comercio, particularmente en vehículos (Gráfico 4); por otro, se aprecian crecientes niveles de apertura tanto en el consumo (Gráfico 5) como en la producción (Gráfico 6). Este proceso ha sido más intenso en el caso de Argentina, toda vez que las dimensiones del mercado brasileño han operado como un fuerte incentivo para que las terminales instaladas en aquel país se orienten al mercado interno.

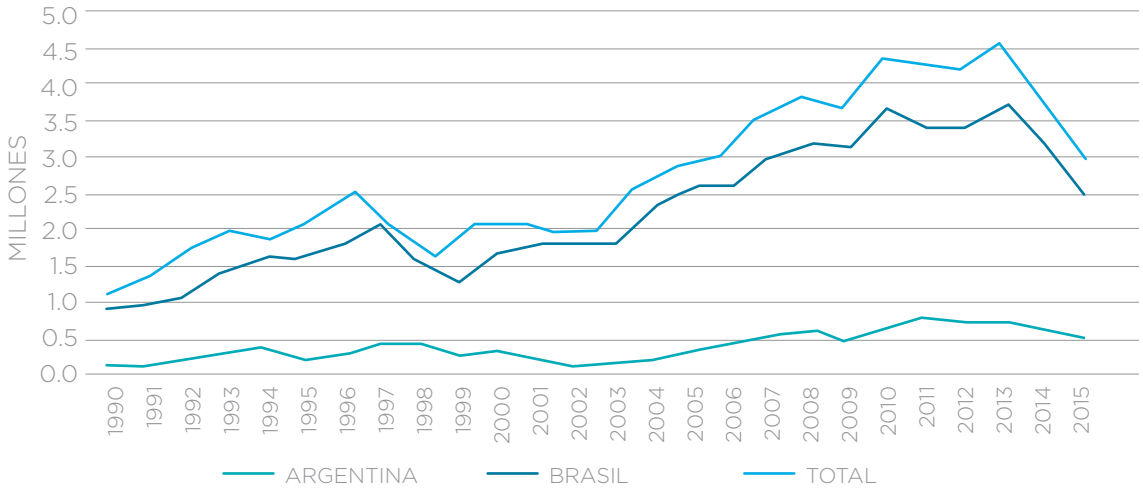
La creciente apertura en el comercio de vehículos de los países del MERCOSUR exhibe una fuerte orientación regional: mientras que, antes de 1990, el intercambio de productos automotrices entre ellos era marginal –como destino de las ventas y como origen de las importaciones–, desde la firma del primer protocolo automotriz, en 1991, su papel comenzó a crecer rápidamente poniendo de manifiesto la articulación del espacio automotor regional. Así, en el período 2010-2014, la región explicó 82,2% de las exportaciones argentinas y 71,3% de las brasileñas, mientras que, por el lado de las importaciones, la región alcanzó 73% y 51,8%, respectivamente.

La orientación geográfica del comercio automotor en Argentina y Brasil refleja, en gran medida, el comercio intra-firma derivado de las estrategias empresariales de especialización y complementación implementadas por las terminales en la región. Durante la segunda mitad de los años noventa, motivadas por las perspectivas que ofrecía la intención de ambos gobiernos de concretar un esquema de libre comercio, por entonces previsto para finales de aquella década, varias empresas automotrices pusieron en marcha un ciclo de inversiones con la intención de avanzar hacia un esquema de organización de la producción a nivel regional (Cuadro 2). FIAT, PSA Peugeot-Citröen y Renault retomaron el control de las operaciones de manos de las licenciatarias locales en Argentina, mientras que Toyota y General Motors montaron plantas nuevas para iniciar sus operaciones en el país. En Brasil, desembarcaron Honda, Renault, PSA Peugeot-Citröen y Mitsubishi. Mercedes Benz, por su parte, abrió nuevas líneas de producción en vehículos comerciales y de pasajeros en ambos países. Al mismo tiempo, todas las terminales con operaciones en la región pusieron en marcha programas de inversión dirigidos a modernizar sus líneas de producción.

82,2% de las ventas argentinas del sector se dirigen al bloque

Las posibilidades de intercambio comercial abiertas por el marco regulatorio bilateral y la presencia de las terminales automotrices en Argentina y Brasil crearon las condiciones para el despliegue de estrategias empresariales de especialización y complementación dentro del espacio automotor regional. Así, la mayoría de

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN ARGENTINA Y BRASIL (UNIDADES)



Fuente: elaboración propia en base a ADEFA y ANFAVEA.

las empresas fueron progresivamente localizando plataformas en cada uno de los países, desde donde se producían modelos destinados al espacio regional en su conjunto. Este proceso combinó tres dinámicas: un creciente número de plataformas operadas por terminales con plantas en ambos países, una menor participación de plataformas replicadas en ambos lados de la frontera y una creciente importancia de plataformas exclusivas en cada país (Cuadro 3).

71,3% de sus exportaciones destina Brasil a sus socios del MERCOSUR

Las tendencias de reorganización de la geografía automotriz no se limitaron al segmento productor de vehículos, alcanzando también al sector autopartista. La reestructuración de este sector estuvo, fundamentalmente, moldeada por las estrategias corporativas globales desplegadas por las terminales –ubicadas en la cima de la jerarquía de la cadena de producción– y sus proveedores transnacionales del "primer anillo" (o del "anillo 0,5", como comúnmente se refiere a los "mega-proveedores" automotores), que resultaron en la creación de una red de abastecimiento organizada a nivel global y regional. Esta dinámica se dio en simultáneo con una sustancial disminución en el número de empresas proveedoras, como consecuencia de un proceso de fusiones, adquisiciones y acuerdos estratégicos entre las empresas del sector.

En este marco, durante la década de 1990, tanto en Argentina como en Brasil, las terminales llegaron a acuerdos con algunos de sus proveedores globales para que se instalaran en la región y acompañaran el proceso de "modernización" de la industria (Porta, 1999). En muchos casos, el desembarco se hizo a través de la adquisición de firmas proveedoras locales, produciéndose un proceso de concentración y desnacionalización del sector que desarticuló las cadenas de producción construidas al amparo de la política de sustitución de importaciones y los espacios automotores nacionales. Este proceso se tradujo en una creciente apertura del segmento autopartista como parte de una integración más estrecha con las redes globales de valor del sector. Es interesante notar, sin embargo, que esta integración ha sido mucho más intensa por el lado de las importaciones, lo que determinó que tanto Argentina como Brasil sufrieran un déficit comercial de carácter estructural, estrechamente correlacionado con el volumen de vehículos producidos (Gráfico 7).

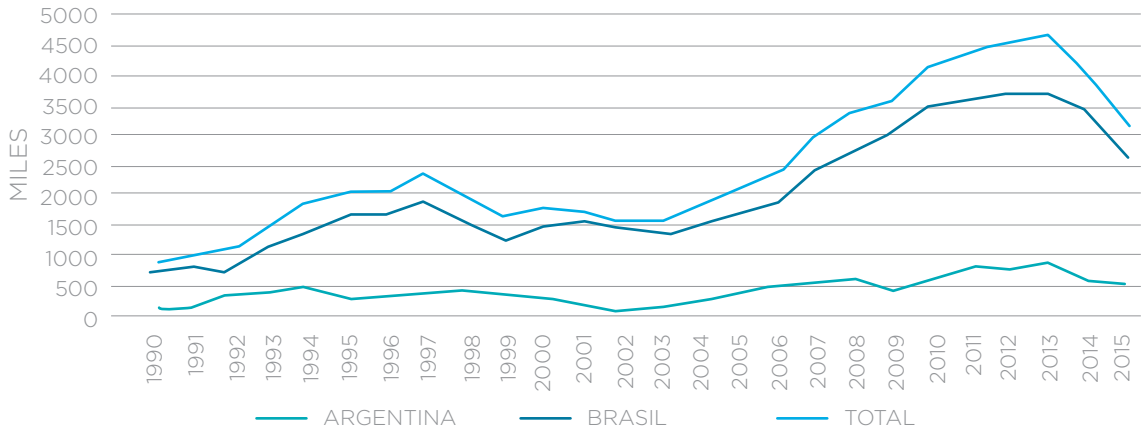
Ahora bien, en el marco del comercio intrazona de autopartes, es la industria de Argentina la que exhibe una posición deficitaria (Gráfico 8). El signo negativo del comercio bilateral para Argentina responde a las estrategias empresariales de terminales y autopartistas que, aprovechando la posibilidad de regionalizar el contenido mínimo local exigido por el marco normativo automotor, decidieron concentrar sus inversiones en Brasil, desde donde abastecieron a la región en su conjunto. Este proceso de concentración de la localización de autopartistas en Brasil se aceleró a partir de 1998, con la crisis

CUADRO 1
CANTIDAD DE HABITANTES POR VEHíCULOS (PAÍSES SELECCIONADOS, 1989-2015)

	1989	1997	2005	2014
ESTADOS UNIDOS	1,3	1,3	1,2	1,2
ITALIA	2,2	1,7	1,5	1,5
ESPAÑA	2,9	2,1	1,6	1,7
CANADÁ	1,6	1,7	1,7	1,6
JAPÓN	2,2	1,8	1,7	1,6
FRANCIA	2,0	1,8	1,7	1,7
REINO UNIDO	2,2	2,0	1,8	1,7
ALEMANIA	2,0	1,8	1,7	1,7
REPÚBLICA CHECA[135]	5,0	2,6	2,3	1,9
COREA DEL SUR	19,7	4,3	3,2	2,5
CHINA	212,5	104,1	41,3	9,8
MÉXICO	9,8	7,4	5,0	3,5
ARGENTINA	5,5	5,7	5,7	3,1
BRASIL	11,4	9,1	8,0	4,8

Fuente: elaboración propia en base a OICA.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS EN ARGENTINA Y BRASIL (UNIDADES)



Fuente: elaboración propia en base a ADEFA y ANFAVEA.

argentina y la devaluación del real brasileño a comienzos del año siguiente, siendo los subsectores de motores, cajas y carrocerías –todos componentes de gran impacto multiplicador y tecnológico– aquellos en los que se verificaron los mayores desbalances (López & Arza, 2008).

> La creciente apertura autopartista implicó un déficit comercial estructural para Argentina y Brasil

Cabe señalar que el marco normativo bilateral que regula el sector automotor no contempla ninguna regla dirigida a equilibrar el flujo de inversiones al interior de la región, más allá del coeficiente de desvío de exportaciones (flex), que solo atañe al volumen global del comercio bilateral. Más aun, las reglas acordadas con el propósito de limitar las políticas de promoción sectoriales nunca tuvieron aplicación efectiva y permitieron que proliferaran en Brasil medidas de promoción a nivel nacional –por ejemplo, los créditos subsidiados otorgados por el BNDES (Barros & Pedro, 2012; Angela Maria Medeiros M. Santos & Ávila Pinhão, 2000; Angela Maria Medeiros M. Santos & Burity, 2002) y el régimen de promoción de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste de Brasil (Zauli, 2000)– y estadual, que diera lugar a la así llamada guerra fiscal (Arbix, 2000, 2002; Rodríguez-Pose & Arbix, 2001)[136].

LA MODERNIZACIÓN DEL ESPACIO AUTOMOTOR REGIONAL

La tercera dinámica relevante a nivel global corresponde al cierre de la brecha tecnológica entre los países productores tradicionales y los espacios automotores emergentes. En Argentina y Brasil, este proceso se ha puesto de manifiesto tanto en lo que se refiere a los procesos de producción como a las características de los modelos manufacturados en la región.

Inicialmente, los *newcomers* y, más tarde, aquellas firmas que ya operaban en estos países modernizaron sus plantas productivas, incluyendo no solo mayores niveles de automatización sino también nuevas formas de organización del proceso productivo, incorporando las prácticas del *lean manufacturing* difundidas ya años antes en las plantas propias de los países de mayor desarrollo relativo. Con el correr de los años, las terminales redujeron notablemente el período de rezago en el inicio de la producción local de modelos nuevos[137]. A medida que las plantas de producción en la región estuvieron en condiciones, las terminales comenzaron a producir modelos con las mismas características técnicas (o muy similares) de aquellos que estaban siendo producidos en el exterior; asimismo, el inicio de la producción de estos modelos comenzó a producirse con poco retraso respecto al lanzamiento en otros países.

La modernización de la industria automotriz en la región se ha manifestado también en la instalación de centros de I+D por parte de ciertas terminales que se han ido progresivamente involucrado en los procesos de diseño y desarrollo de nuevos vehículos, concebidos especialmente para regiones emergentes. Este fenómeno responde a las condiciones impuestas por las nuevas estrategias empresariales desplegadas en estas regiones, que requieren

RECUADRO 2. **RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AUTOMOTRIZ EN ARGENTINA Y BRASIL DESDE 1991**

1991-1994

MARCO ARGENTINO	MARCO BRASILEÑO
1991- Nueva política automotriz ▶ Aranceles preferenciales (2%) para la importación de vehículos, siempre que: i) las importaciones fueran parcialmente compensadas por exportaciones o inversiones; ii) los vehículos posean un contenido local de al menos 60%. ▶ Aranceles de importación más elevados (18%) para las empresas que no posean planta fabril en el país.	**1992-1993 - Acuerdos entre cámaras sectoriales** ▶ Reducción de los aranceles de importación aplicados a los vehículos y piezas de automóviles (de 85% a 20%). ▶ Reducción de impuestos (TMP y TCGs) 1993- Política de "automóvil popular" ▶ TMP fijado en 0,1% para los vehículos con motores de hasta 1.000cc.

MARCO BILATERAL/REGIONAL

Cuotas de importación: 10.000 unidades de cada país (1991); 18.000 (1992); 20.000 (1993); 35.000 (1994)

1995-2000

MARCO ARGENTINO	MARCO BRASILEÑO
Continuidad de la política automotriz con algunos ajustes: ▶ Mejora de los mecanismos de aplicación y cumplimiento. ▶ Cambios en el método de cálculo del contenido nacional mínimo: mayor flexibilidad para incorporar partes importadas.	**1995 – Nueva política automotriz brasileña** ▶ Aumento de los aranceles aplicados a las importaciones de vehículos. ▶ Aranceles preferenciales para la importación de vehículos, piezas de automóvil, bienes de capital, herramientas y materias primas, siempre que: i) las importaciones fueran parcialmente compensadas por las exportaciones o las inversiones; ii) los vehículos posean al menos 60% de contenido local. ▶ Política automotriz especial para el Norte, Noreste y Centro-Oeste, regiones menos desarrolladas. Condiciones más flexibles para empresas que inviertan en esos territorios. Período de intensa "guerra fiscal" entre los estados brasileños. Aumento en la participación del BNDES en la financiación para la instalación de nuevas empresas y la expansión de empresas que ya operan en el país. Aplicación principal de los préstamos: adquisición de equipos y herramientas, y obras civiles.

contar con una oferta de vehículos que se adecúe a las condiciones de demanda y producción de espacios automotores con condiciones de demanda diferenciadas. Sin embargo, a diferencia de los comentados procesos de modernización en procesos y productos que tuvieron lugar de manera extendida en ambos países y comprendieron a todas las terminales, los nuevos centros de I+D fueron solo montados por algunas empresas en sus filiales en

CONTINUACÓN RECUADRO 2. **RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AUTOMOTRIZ EN ARGENTINA Y BRASIL DESDE 1991**

2000 EN ADELANTE

MARCO BILATERAL/REGIONAL

Acuerdo de Ouro Preto:

- El intercambio bilateral de vehículos queda libre de aranceles siempre que las importaciones sean compensadas con exportaciones a cualquier destino, de acuerdo con las reglas establecidas en la legislación de cada país.
- Ambos países reconocen las piezas de automóviles producidos en el otro país como piezas producidas a nivel nacional para el cálculo del contenido nacional mínimo, las importaciones previstas fueron compensadas por las exportaciones a cualquier parte del mundo.
- Las cuotas de exportación de Argentina a Brasil no requieren requisitos de compensación de importación cuando es entre empresas con subsidiarias en ambos países.
- Las cuotas de exportación no requieren compensación entre empresas con instalaciones fabriles en solo uno de los dos países con la finalidad de facilitar libre acceso al comercio intrarregional.

MARCO BILATERAL

- Tarifa común en los vehículos (35%) y piezas de automóviles (calendarios de reducción de aranceles nacionales en el período 2000-2006).
- Reglas de origen regional. Se concedió a Argentina un nivel mínimo de contenido de partes nacionales (mayor a menor porcentaje hasta el año 2005).
- Se establece un régimen de comercio administrado según un coeficiente de desviación de exportación (coeficiente 'flex'). El coeficiente se ha cambiado en los últimos años como resultado de sucesivas renegociaciones. En el período 2016-2020 se ha fijado en 1,95.

MARCO BRASILEÑO

Aumento de la participación del BNDES en el apoyo al nuevo ciclo de expansión de la industria automotriz. Desde 2007, especial interés en proporcionar fondos para apoyar las actividades de innovación.

Creación del Programa INOVA-Auto 2013-2017, con el objetivo de mejorar el posicionamiento de su sector automotor, incrementar el contenido brasileño en los vehículos y los procesos productivos, y adecuar los vehículos fabricados a nuevos estándares medioambientales, entre las cuestiones más relevantes (ver Nuevos instrumentos de promoción).

Fuente: elaboración propia.

Brasil (Fiat, Ford, General Motors, Volkswagen y Renault) (Obaya, 2014a).

Estos centros, que han llegado a emplear más de 1.000 personas en cada uno, están dotados de laboratorios e infraestructura que se encuentran en la frontera tecnológica y permiten llevar adelante casi todos los pasos necesarios para el desarrollo de nuevos vehículos. Entre los modelos en los que estos centros han jugado un papel importante, se cuentan,

por ejemplo, Ford Ecosport, Volkswagen Fox, Chevrolet Meriva y la nueva generación de Fiat Palio (Bagno, Carneiro Dias, Pereira, Souza, & Bachour, 2011; Balcet & Consoni, 2007; Obaya, 2014a; Quadros & Consoni, 2009).

NUEVOS INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN

En 2011, en respuesta a la fuerte caída en el dinamismo de su economía, y a los crecientes problemas de competitividad externa frente a un contexto internacional desfavorable, el gobierno de Brasil anunció la implementación del Plan Brasil Maior (PBM), con el objeto de mejorar las condiciones de competencia de las empresas brasileñas a partir de mayores y mejores inversiones en tecnología y organización. En su diseño, el PBM combinaba políticas sistémicas o transversales y políticas sectoriales; es en este marco que se definen los instrumentos de un nuevo régimen automotor, reflejado en la creación del INOVA-Auto[138] 2013-2017, con el objetivo de mejorar el posicionamiento de su sector automotor, incrementar el contenido brasileño en productos y procesos y adecuar los vehículos a nuevos estándares medioambientales. Para ello, el incentivo principal es el aumento del IPI (impuesto sobre los productos industrializados) en 30%, ofreciendo, en paralelo, descuentos progresivos en esta tasa a aquellas terminales que cumplan una serie de requisitos (quedando inalterada, si todos los requisitos son cumplidos).

> El déficit de Argentina con Brasil obedece a estrategias de terminales y autopartistas

REQUISITOS Y BENEFICIOS

De acuerdo con el Decreto 7.819/2012, pueden matricularse aquellas firmas que a) produzcan vehículos en el país; b) no produzcan en el país, pero comercialicen; o c) tengan proyectos de inversión para la instalación en el país de fábricas de producción de vehículos (nuevas plantas y/o proyectos industriales para la producción de nuevos modelos). Son condiciones generales para mantenerse en INOVA-Auto: a) la regularidad de la empresa en relación a los impuestos federales; y b) comprometerse a reducir los niveles de consumo energético asociándose al Programa de etiquetado del Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (INMETRO[139]), por medio del cual deben informar la eficiencia energética de los vehículos de modo progresivo. Por su parte, las condiciones específicas que trata la legislación considera:

i. Los "proyectos de inversión" requieren la aprobación de la inversión y la habilitación específica para cada proyecto industrial que pretenda instalarse.

ii. Los "productores" deben radicar cierta cantidad de etapas fabriles en Brasil, destinar un porcentaje dado de la facturación bruta a gastos en I+D e Ingeniería, Tecnología Industrial Básica y Capacitación de Proveedores y cumplir con un porcentaje de adhesión al Programa de Etiquetado Vehicular INMETRO[140].

iii. Las "empresas comercializadoras" deben cumplir con los dos últimos requisitos mencionados para "los productores".

A cambio de ingresar en el régimen INOVA-Auto, se le permite a las compañías realizar una serie de deducciones en relación al IPI, generando créditos a su favor en el caso de realizar alguna de las siguientes acciones:

i. Compras locales de autopartes: se exige un progresivo aumento del contenido local de autopartes a efectos de mantener el beneficio impositivo en términos de valor.

ii. Gastos en I+D: las firmas podrán generar créditos de hasta 50% de los gastos en I+D realizados en Brasil (hasta 2% de su facturación).

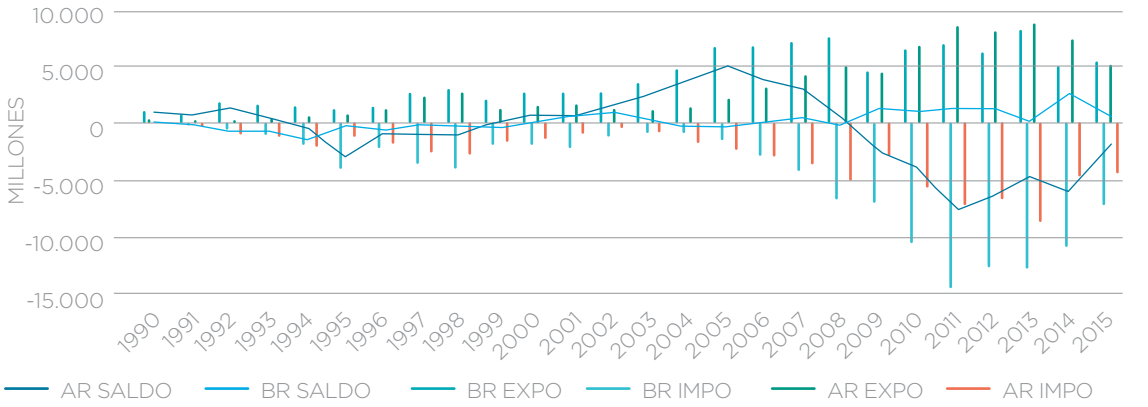
iii. Gastos en Ingeniería, Tecnología Industrial Básica y Capacitación de Proveedores: las firmas podrán generar créditos de hasta 50% de los gastos por estos conceptos en Brasil.[141]

AVANCES DE INOVA-AUTO EN BRASIL

El régimen acumuló 52 habilitaciones, de las cuales 21 corresponden a empresas fabricantes, 15 a firmas importadoras y 16 a proyectos de inversión, según datos del Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Las principales marcas fabricantes se encuentran adheridas: General Motors, Fiat, Volkswagen, Renault, Ford, PSA Peugeot-Citroën, Toyota, Hyundai, Honda, Nissan, Iveco, Mercedes-Benz, Volvo, Scania, Man y Agrale. Asimismo, una importante proporción de las firmas importadoras (más del 80%) también se encuentran inscriptas y habilitadas por el MDIC.

El Régimen INOVA-Auto parece haber desencadenado un nuevo ciclo de inversiones en Brasil. Se han identificado anuncios por US$ 15.000 millones e inversiones adicionales en ampliaciones, modernización y nuevos lan-

GRÁFICO 4
COMERCIO EXTERIOR DE AUTOMÓVILES EN ARGENTINA Y BRASIL (DÓLARES CORRIENTES)



Fuente: elaboración propia en base a ADEFA y ANFAVEA.

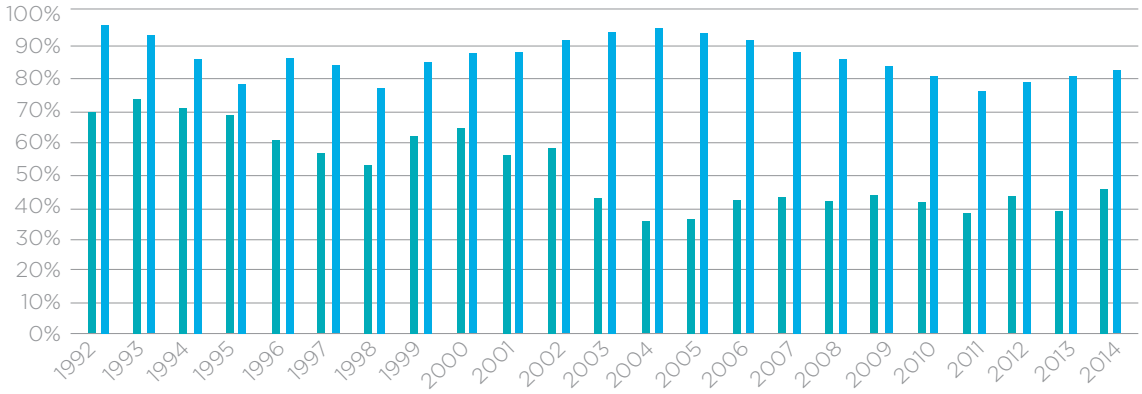
zamientos por otros US$ 10.000 millones a lo largo del Programa (MINCyT, 2014), lo que supone un incremento significativo en relación con las inversiones observadas en el período 2007-2011. Según datos oficiales del MDIC, estos compromisos elevarían la capacidad instalada en cerca de 700 mil unidades y crearían más de 15.000 nuevos puestos laborales. Es probable que el plan impacte también sobre el sector autopartista brasileño, aunque con cierto rezago; ya desde 2013 el ritmo de anuncios de inversión en este segmento se ha más que duplicado (MINCyT, 2014).

Los requerimientos de eficiencia energética establecidos por el INOVA obligan a las automotrices a adecuar sus motores hacia 2017; las terminales más grandes ya se encuentran avanzando en esta dirección. Volkswagen ha ampliado la producción de motores EA 211 de 3 cilindros, que utilizará el modelo UP; Ford impulsó el desarrollo de un motor flex con inyección (Duratec 2.0 Direct Flex) y de un motor de 1.0 litro de tres cilindros para equipar al nuevo Ka. PSA Peugeot-Citroën realizó un acuerdo con GM para desarrollar en conjunto motores turbo de 1.0 y 1.2 litros de tres cilindros y anunció la producción de una nueva generación de motores denominada EB. Fiat también se encuentra desarrollando una nueva línea de motores de baja cilindrada (1.0 litro con tres cilindros y 12 válvulas) para enfrentar a la nueva competencia (MINCyT, 2014).

POTENCIALES EFECTOS EN ARGENTINA

Las condicionalidades que establece el INOVA en relación con la fabricación, montaje y procesos afectarán al sector automotor argentino en virtud del fuerte incentivo dado a las terminales brasileñas para internalizar actividades de producción e I+D. De todas mane-

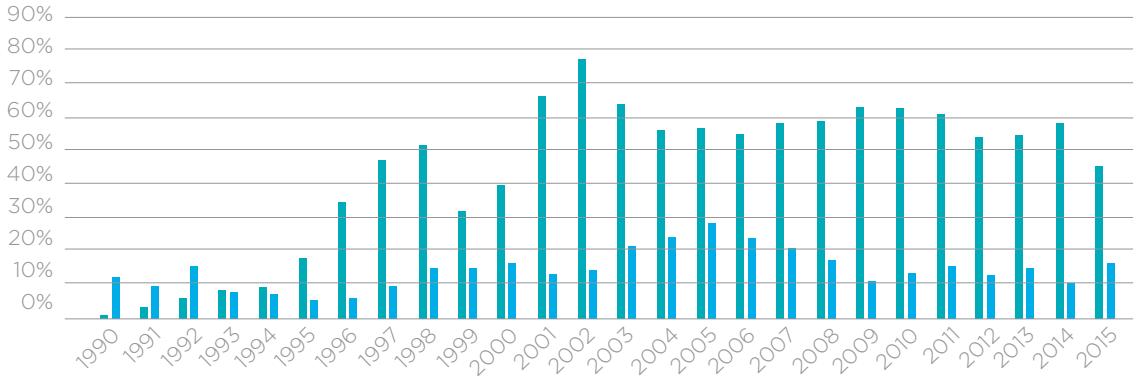
GRÁFICO 5
PARTICIPACIÓN DE VEHÍCULOS PRODUCIDOS EN EL PAÍS SOBRE EL TOTAL DE VENTAS



Fuente: elaboración propia en base a ADEFA y ANFAVEA.

ARGENTINA BRASIL

GRÁFICO 6
COEFICIENTE DE EXPORTACIONES



Fuente: elaboración propia en base a ADEFA y ANFAVEA.

ARGENTINA BRASIL

ras, la normativa podría dejar un resquicio para 20% de los vehículos fabricados, ya que aquella exigencia debe alcanzar al menos al 80% de los mismos. A su vez, el impacto sobre las exportaciones de autopartes argentinas dependerá de la secuencia temporal de nacionalización de actividades, de cómo se aplique la normativa en lo referido a procesos y de qué alcance se dé a las etapas de fabricación y montaje.

Los gastos en insumos estratégicos y herramientas en que incurren las empresas radicadas en Brasil como aquellas que cuenten con proyectos de inversión aprobados generan crédito fiscal. En este aspecto se destaca que ninguna de las normas vinculadas al INOVA especifica cuáles son los insumos estratégicos y las herramientas sobre las cuales es factible generar crédito fiscal. En la práctica, ello no es de carácter público y solo se encontraría definido en los "Términos de Compromiso" que las empresas deben presentar al MDIC como lo establece la Portaria 113/2013.

Otro aspecto indefinido resulta de lo que la norma entiende por "insumos estratégicos", pudiendo referir a autopartes o a los insumos necesarios para fabricar autopartes. Si por insumos estratégicos se refiere a autopartes, la normativa del INOVA no afectaría a los exportadores argentinos de estos productos; en cambio, si refiere a insumos intermedios, los proveedores argentinos de autopartes se verían perjudicados. La normativa tampoco es precisa respecto al origen de los insumos estratégicos y las herramientas para el cálculo del crédito fiscal, con lo cual podría interpretarse que existe trato nacional para las importaciones de este tipo de productos, independientemente de su origen.

En cuanto a las exportaciones argentinas de vehículos terminados hacia Brasil, las disposiciones del INOVA no generan una afectación directa. Según el artículo 21 del Decreto 7.819/2012, los vehículos importados desde los países socios del MERCOSUR y México no tributan el adicional del 30% de IPI, siempre que esas importaciones sean efectuadas por firmas habilitadas (con producción actual en Brasil) o que cuenten con proyectos de inversión aprobados por la autoridad de aplicación. Este beneficio también es válido para los vehículos importados bajo el ACE 2 suscripto entre Brasil y Uruguay.

RECUADRO 3. **RESTRICCIONES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA AGENDA REGIONAL**

- Organización de la producción automotriz en torno espacios regionales
- Red de producción regional de naturaleza jerárquica, bajo el liderazgo de Brasil
- Estrategias globales de aprovisionamiento. Surgimiento de proveedores globales
- Escaso mandato y autonomía de las subsidiarias locales de las terminales automotrices transnacionales
- Posición dominante de proveedores de insumos difundidos en Argentina

Más allá de las imprecisiones normativas y de los resquicios formales que, en principio, no afectarían directamente a la producción argentina, los requisitos y beneficios establecidos por el programa INOVA-Auto instalan fuertes incentivos para radicar procesos, etapas de manufactura, actividades de I+D y las futuras inversiones correspondientes en Brasil, ya sea en el sector automotor como en el autopartista. De hecho, la mayor parte de los anuncios de inversión tienden a concentrarse fuertemente en el mercado brasileño, lo que implica una previsible tendencia a un mayor desbalance intra-regional en los próximos años.

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA POSITIVA

En esta sección se sugieren algunos elementos para el diseño de una agenda regional para el sector automotor en el MERCOSUR; para ello es imprescindible considerar las restricciones analizadas en la Sección 1 y resumidas aquí en el Recuadro 3. Estas constituyen datos "duros" que permanecen fuera del alcance de los hacedores de política, al menos en el corto plazo. El desafío, por lo tanto, se encuentra en dilucidar y aplicar diversas estrategias que permitan fortalecer el MERCOSUR, equilibrando y fortaleciendo de modo sinérgico las posiciones relativas de los países en torno al marco de operaciones que permite la configuración MERCOSUR, la realidad del sector autopartista regional y de las filiales transnacionales.

Resulta esencial, en primer lugar, destacar que cualquier esquema de política sea concebido en el marco de la continuidad de un sistema de administración de comercio intra-MERCOSUR, puesto que de otro modo se vería comprometida la participación relativa de los países miembros. Una política central a la hora de pensar en una industria automotriz más consolidada y sustentable es negociar la asignación exclusiva de modelos entre los países en relación al MERCOSUR, y en la medida de lo posible, exclusividad en relación a otros mercados. Si bien los países ya tienen asignados algunos modelos de plataforma exclusiva para el período 2014-2017, parece necesario profundizar esta estrategia en los próximos años.

> Brasil creó INOVA-Auto para posicionar el sector y aumentar el contenido local

En línea con la búsqueda de un mayor equilibrio intra-regional, otro aspecto que la nueva agenda automotriz del MERCOSUR debería considerar es la extensión al resto de los países del bloque de los beneficios que otorga el INOVA-AUTO brasileño, reconociendo los procesos que allí se llevan a cabo o las partes que se elaboren localmente. El programa INOVA-AUTO ya ha tenido efectos significativos a nivel del bloque en términos de desvío de inversiones en favor de Brasil, por lo que resulta indispensable idear una estrategia que permita moderar estos efectos. Una posible medida a analizar sería la extensión de la cobertura del INOVA-AUTO hacia algunos procesos y activi-

TABLA 2

TERMINALES AUTOMOTRICES CON PRODUCCIÓN EN ARGENTINA Y BRASIL (AÑO DE INICIO DE OPERACIONES)

	ARGENTINA	BRASIL
FIAT	1960-1980 1995	1976
FORD	1961	1957
GENERAL MOTORS	1960-1978 1997	1958
HONDA	2011	1997
TOYOTA	1997	1959
HYUNDAI	-	2012
IVECO	1982 (CAMIONES)	1997 (CAMIONES)
RENAULT ARGENTINA	1960-1991 1997	1999
MERCEDES BENZ	1953 (BUSES, CAMIONES) 1995	1957 (BUSES, CAMIONES) 1999-2010
MITSUBISHI	-	1998
NISSAN	-	2002
PSA PEUGEOT CITROËN	1964-1980 1998	2001
VOLKSWAGEN	1980	1957

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DE PLATAFORMAS EN ARGENTINA Y BRASIL

AÑO	TERMINALES CON OPERACIONES SOLO EN ARGENTINA	TERMINALES CON OPERACIONES EN AMBOS PAÍSES			TERMINALES CON OPERACIONES SOLO EN BRASIL
	NÚMERO TOTAL DE PLATAFORMAS	PLATAFORMAS EXCLUSIVAS EN ARGENTINA	PLATAFORMAS EN AMBOS PAÍSES SIMULTÁNEAMENTE	PLATAFORMAS EXCLUSIVAS EN BRASIL	NÚMERO DE PLATAFORMAS
1994	7	2	8	7	8
1998	7	4	9	15	1
2003	0	7	5	16	8
2010	0	13	4	24	4

Fuente: elaboración propia en base a ADEFA, ANFAVEA y terminales.

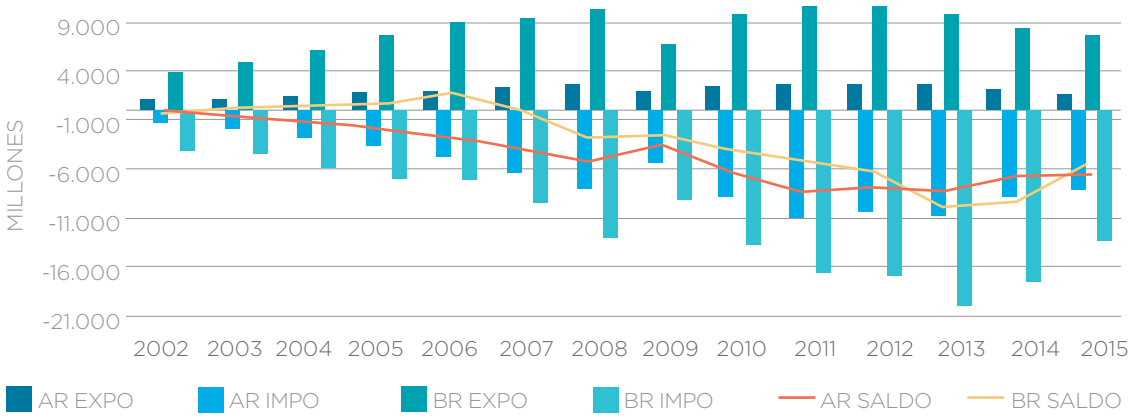
dades de manufactura y desarrollo que las empresas realicen en los otros países miembros –con la correspondiente normalización impositiva-, tal que se transforme en una suerte de INOVA MERCOSUR.

La sustentabilidad comercial del complejo requiere la implementación de una estrategia en conjunto con las terminales dirigida a la instalación en la región de proveedores globales de autopartes con orientación exportadora. En este ámbito, debe apuntalarse el papel de los Estados miembros como coordinadores de la demanda de autopartes por parte de las terminales que operan en los países. En la actualidad, la estrategia de la administración central ha sido de carácter defensivo y de corto plazo, con el propósito principal de evitar la quiebra de empresas autopartistas, en un marco de caída del consumo y la producción. Sin embargo, a mediano plazo, el desafío es encontrar el modo de pasar de esta estrategia defensiva a una coordinación de demanda más ofensiva y de largo plazo que permita asegurar escalas de producción de autopartes que ofrezcan mejores condiciones para la amortización de las inversiones necesarias para aumentar los niveles de localización.

Sin dudas, dicha estrategia implicará una activa negociación general con las empresas terminales, a fin de que las mismas encarnen como propias las diferentes estrategias productivas como la asignación exclusiva de modelos entre los países para proveer al MERCOSUR y el estímulo al desarrollo local de proveedores globales de estas terminales. Asimismo, resulta imprescindible que el Estado encare una negociación efectiva con las terminales sobre la provisión local de insumos difundidos, lo que sin dudas requerirá de una coordinación de estrategia con las principales empresas que controlan la provisión de los mismos.

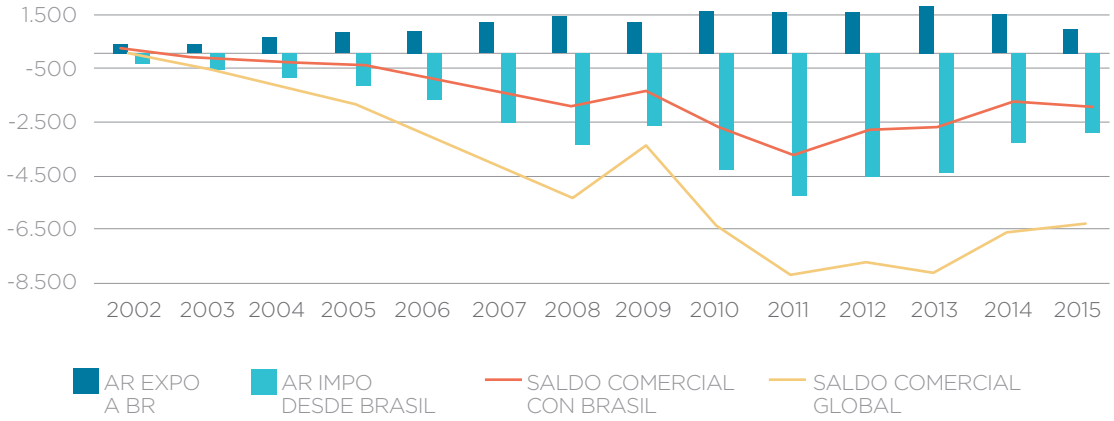
Es una estrategia de aplicación comple-

GRÁFICO 7
BALANZA COMERCIAL DE AUTOPARTES EN ARGENTINA Y BRASIL (MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)



Fuente: elaboración propia en base a AFAC y Sindipeas.

GRÁFICO 8
BALANZA COMERCIAL BILATERAL DE AUTOPARTES ARGENTINA-BRASIL Y SALDO COMERCIAL GLOBAL DE AUTOPARTES (MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)



Fuente: elaboración propia en base a AFAC.

ja pero indispensable para la sustentabilidad del sector en el largo plazo, dado que, de otro modo, el esfuerzo por mejorar el desempeño del balance de divisas de autopartes quedaría circunscripto exclusivamente a la política de sustitución de importaciones. De este modo, se podría apuntalar el desarrollo sectorial emulando lo exitosamente realizado por otros países (por ejemplo, Tailandia), otorgando fuertes beneficios para la radicación de firmas autopartistas, o lo implementado por Polonia a través de la integración con la Unión Europea mediante zonas francas. Asimismo, se podría explorar la posibilidad de establecer un marco normativo que estimule este desarrollo permitiendo a las terminales que compensen sus importaciones con el volumen de exportación e inversiones de sus proveedores.

El fortalecimiento de la inserción exportadora automotriz de Argentina y Brasil debería verse acompañada por el desarrollo de estrategias de apertura de nuevos mercados en Sudamérica por fuera del bloque regional que permitan superar las barreras arancelarias existentes. En este sentido, los países de la región que lideran la tasa de crecimiento de patentamientos de vehículos –aún con tasas relativamente bajas de motorización– son Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile, mercados a los que sería importante orientarse como estrategia a futuro (Cuadro 4).

Expandir INOVA-Auto al MERCOSUR

El MERCOSUR no ha logrado proyectar su producción hacia estos mercados sudamericanos, que podrían conformar un área de referencia 'natural' del espacio automotor regional,

CONDICIONES ESPECÍFICAS PARA PRODUCTORES Y COMERCIALIZADORES

REQUISITOS	2013	2014	2015	2016	2017
ETAPAS INDUSTRIALES (LIVIANOS)	8	9	9	10	10
ETAPAS INDUSTRIALES (CAMIONES)	9	10	10	11	11
GASTOS EN I+D	0,2%	0,3%	0,5%	0,5%	0,5%
INGENIERÍA, TECNOLOGÍA INDUSTRIAL BÁSICA Y CAPACITACIÓN DE PROVEEDORES*	0,5%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%
ADHESIÓN AL PROGRAMA DE ETIQUETADO VEHICULAR INMETRO **	36,0%	49,0%	64,0%	81,0%	100,0%

* Porcentaje sobre total de facturación (excepto impuestos y contribuciones)
** Porcentaje sobre el total de productos
Fuente: elaboración propia en base a Decreto 7.819/2012

CUADRO 4
TASAS DE MOTORIZACIÓN Y CRECIMIENTO DEL MERCADO AUTOMOTOR EN SUDAMÉRICA CANTIDAD DE HABITANTES POR VEHÍCULOS (2014)

REGIÓN	PAÍS	TASA DE MOTORIZACIÓN	TASA DE CRECIMIENTO DE VENTAS DE NUEVOS VEHÍCULOS (2000-2013)	TASA DE CRECIMIENTO DE VENTAS DE NUEVOS VEHÍCULOS (2014-2015)
MERCOSUR 4	ARGENTINA	3,1%	8,6%	-20,7%
	BRASIL	4,8%	7,5%	-17,4%
	PARAGUAY	14,0%	8,6%	-4,0%
	URUGUAY	3,8%	9,2%	-8,8%
RESTO DE SUDAMÉRICA	BOLIVIA	15,0%	12,4%	-2,3%
	CHILE	4,2%	9,9%	-13,5%
	COLOMBIA	9,6%	12,8%	-2,5%
	ECUADOR	7,3%	14,5%	-14,8%
	PERÚ	9,5%	22,6%	-7,4%
	VENEZUELA	7,0%	-5,3%	-61,4%

Fuente: elaboración propia en base a datos OICA

y que se están integrando hacia el espacio automotor asiático, siendo Japón, Rep. de Corea, China y Estados Unidos sus principales proveedores. Mientras que Argentina y Brasil han privilegiado la promoción de la industria automotriz local mediante acuerdos bilaterales y un nivel elevado de protección arancelaria, los países sudamericanos del área del Pacífico –que, con la excepción parcial de Colombia, no cuentan con una industria automotriz local– han optado por un esquema más abierto, apoyado en negociaciones comerciales con Estados Unidos y los países asiáticos de la cuenca del Pacífico (Cuadro 5).

Como último punto, y a modo de cierre, podría agregarse la posibilidad de impulsar una nueva reconversión del sector a partir del fomento de la adopción de modelos más eficientes en términos de uso de energía.

Especializar autopartistas como abastecedores globales

Como se ha señalado más arriba, la industria automotriz ha venido experimentando también importantes cambios tecnológicos vinculados con la eficiencia energética y la reducción de los niveles de contaminación: los autos eléctricos e híbridos, el *downsizing* de los motores, la inyección directa y sobrealimentación, las mejoras aerodinámicas, la reducción de masa desplazada y el uso generalizado de la tecnología *start/*

CUADRO 5
ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES AUTOMOTRICES DE PAÍSES SUDAMERICANOS CON ORIENTACIÓN HACIA EL PACÍFICO (%; 2011-2015)

	BOLIVIA		CHILE		PERÚ		ECUADOR		COLOMBIA	
	ORIGEN	%	ORIGEN	%	ORIGEN	%	ORIGEN	%	ORIGEN	%
1º	JAPÓN	40,4	REP. DE COREA	25,0	REP. DE COREA	18,7	JAPÓN	26,8	MÉXICO	30,1
2º	CHINA	11,5	JAPÓN	22,9	JAPÓN	17,8	REP. DE COREA	23,3	REP. DE COREA	14,1
3º	ESTADOS UNIDOS	10,3	CHINA	10,6	CHINA	11,7	COLOMBIA	11,0	ESTADOS UNIDOS	11,2
4º	TAILANDIA	7,9	BRASIL	10,1	ESTADOS UNIDOS	11,4	CHINA	10,0	JAPÓN	9,4
5º	BRASIL	5,2	ALEMANIA	8,0	TAILANDIA	10,1	TAILANDIA	8,4	CHINA	6,1
	ARGENTINA	1,1	ARGENTINA	2,6	BRASIL ARGENTINA	9,8 1,6	BRASIL ARGENTINA	2,6 0,8	ARGENTINA BRASIL	5,5 3,2

Fuente: elaboración propia en base a datos de Comtrade.

RECUADRO 4. **VEHÍCULOS HÍBRIDOS Y ELÉCTRICOS EN ARGENTINA Y BRASIL**

Durante los últimos años, el sector automotor ha introducido innovaciones significativas cuya difusión supondría un cambio de paradigma disruptivo, no solo para el sector sino también para los sistemas de movilidad. Las más importantes corresponden a los cambios tecnológicos en lo que concierne a la eficiencia energética de los vehículos y el cuidado del medioambiente.

Según los expertos, los vehículos híbridos y eléctricos son aquellos que tienen mejores perspectivas de difusión en el futuro cercano (MINCYT, 2014). Ambos tipos de vehículo buscan optimizar el consumo de energía a través de mecanismos como el frenado regenerativo, la utilización de paneles solares para recarga o extensores de autonomía. En esta misma dirección, la industria avanza también en el desarrollo de vehículos impulsados a base de hidrógeno. Sin embargo, en el caso de esta tecnología, se estima que su uso sería factible a partir de 2025. De acuerdo a la Agencia Internacional de Energía, hacia finales de 2015, el parque mundial de vehículos eléctricos e híbridos alcanzaba 1,15 millones de unidades, habiéndose comercializado solo este último año 477.000 unidades (International Energy Agency, 2016). Sin embargo, sobre un total de cerca de 89,6 millones de vehículos comercializados, esto representa un porcentaje muy bajo, en torno al 0,5%.

En Argentina y Brasil, la difusión de este tipo de vehículos es aún muy limitada, mientras que los precios de comercialización se encuentran muy por encima de aquellos vigentes en países de altos ingresos. Las políticas para la promoción de este tipo de vehículos se encuentran en una etapa inicial. En el caso de Argentina se han reducido los aranceles para la importación de vehículos impulsados por motores híbridos, enteramente eléctricos o alimentados por otras energías alternativas (del 35%, fueron reducidos a 2% para una cuota de 200 unidades). Según AFAC, hacia finales de 2015, la flota de este tipo de vehículos en Argentina era de 300 unidades. En el caso de Brasil, en 2014 y 2015 se aprobaron incentivos fiscales y arancelarios para la importación y producción de vehículos eléctricos e híbridos. En esencia, se elimina el arancel del 35% para la importación de vehículos eléctricos o célula de hidrógeno (con autonomía mínima de 80km) y se fija en un nivel entre 0% y 7% para los híbridos, dependiendo de la cilindrada y la eficiencia energética.

ARGENTINA		BRASIL	
HÍBRIDOS	TOYOTA PRIUS	**HÍBRIDOS**	TOYOTA PRIUS
	VOLKSWAGEN TOUAREG		FORD FUSION
	PORSCHE CAYENNE S HYBRID (DISCONTINUADO)		MITSUBISHI OUTLANDER PHEV
			BMW I8
ELÉCTRICO	RENAULT KANGOO ZE (HOMOLOGADA)	**ELÉCTRICO**	BMW I3

Fuente: elaboración propia en base a noticias sectoriales

stop asoman entre las principales tendencias (ver Recuadro 4). Con el mismo nivel de atención, aparecen los problemas de seguridad y confort: se viene trabajando intensamente en la generación de dispositivos de control de estabilidad y tracción y de nuevos sistemas de transmisión e iluminación, así como en el rediseño de los neumáticos. Recogiendo la experiencia de otros países periféricos como Tailandia e Indonesia, estas líneas deberían ser impulsadas por una normativa MERCOSUR que apunte a una reconversión del parque automotor con miras a contribuir a la agenda del cambio climático y a mitigar los problemas de energía.

NOTAS

[133]Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

[134]Sobre la estrategia de China para alcanzar esta posición, ver, por ejemplo Donnelly, Collism, and Begley (2010) y Liu and Dicken (2006).

[135]La cifra correspondiente a 1989 incluye a la actual Eslovaquia.

[136]Lejos de ser una particularidad del sector automotor, la "asimetría" normativa ha sido una característica propia del MERCOSUR en su conjunto (Baruj, Kosacoff & Porta, 2008).

[137]Hasta entrados los años noventa, era corriente la producción en Argentina y Brasil de modelos que habían dejado de producirse muchos años antes en los países de origen de las terminales. Tal fue el caso de modelos con altos volúmenes de ventas, como el Renault 12, que se había dejado de producir en Francia en 1980 y siguió fabricándose en Argentina hasta 1994; o el del Ford Falcon, fabricado en Estados Unidos hasta 1970 y en Argentina hasta 1991.

[138]Programa de Incentivo a la Innovación Tecnológica y Densificación de la Cadena Productiva de Vehículos Automotores.

[139]Del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

[140]Cabe señalar que las exigencias para permanecer como beneficiarios son progresivas.

[141]Las actividades específicas se detallan en el Decreto 7.819/2012 con la actualización del Decreto 8.294/2014.

BIBLIOGRAFIA

Arbix, G. (2000) Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, 43(1), 5-43.

Arbix, G. (2002) Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 17(48), 109-129.

Bagno, R. B., Carneiro Dias, A. V., Pereira, M. C., Souza, T. L. d. M., & Bachour, M. C. (2011) Consolidating technological capabilities in mature Brazilian automotive subsidiaries: from local creativity to global institutionalization... and beyond? Paper presented at the Gerpisa Coloquium, Paris.

Balcet, G., & Consoni, F. (2007) Global technology and knowledge management: product development in Brazilian car industry. International Journal of Automotive Technology and Management, 7(2-3), 135-152.

Barros, D. C., & Pedro, L. S. (2012) O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro. In BNDES (Ed.), BNDES 60 anos: perspectivas setoriais (pp. 98-136). Rio de Janeiro: BNDES.

Baruj, G., Kosacoff, B., & Porta, F. (2008) National policies and the deepening of MERCOSUR: the impact of competition policies. In J. S. Blyde, E. Fernández Arias & P. Giordano (Eds.), Deepening integration in MERCOSUR. Dealing with disparities (pp. 151-218). Washington D.C.: Inter-American Development Bank. Bastos Tigre, P., Laplane, M., Lugones, G., Porta, F., & **Sarti, F. (1999)** Impacto del Mercosur en la dinámica del sector automotor. In J. J. Taccone & L. J. Garay (Eds.), Impacto sectorial de la integración del Mercosur (pp. 1-234). Buenos Aires: BID-INTAL.

Carrillo, J., Lung, Y., & van Tulder, R. (Eds.). (2004) Cars, carriers of regionalism? Hampshire: Palgrave MacMillan.

Coatz, D., Dragún P. (2014) Para sostener el boom automotor, se deben desarrollar proveedores a escala local y global. Diario La Nación, 4 de enero de 2014. http://www.lanacion.com.ar/1652666-para-sostener-el-boom-automotor-se-deben-desarrollar-proveedores-a-escala-local-y-global.

Dicken, P. (2011) Global shift (6th Edition ed.). New York and London: The Guilford Press.

Donnelly, T., Collism, C., & Begley, J. (2010) Towards sustainable growth in the Chinese automotive industry: internal and external obstacles and comparative lessons. International Journal of Automotive Technology and Management, 10(2/3), 289-304.

International Energy Agency. (2016) Energy Technology Perspectives 2016. Towards Sustainable Urban Energy Systems. Paris: International Energy Agency.

Jullien, B., & Lung, Y. (2011) Industrie automobile. La croisée des chemins. Paris: La documentation française.

Jullien, B., & Pardi, T. (2013) Structuring new automotive industries, restructuring old automotive industries and the new geopolitics of the global automotive sector. International Journal of Automotive Technology and Management, 13(2), 96-113. doi: 10.1504/ijatm.2013.053000

Kharas, H. (2010) The emerging middle class in developing countries.

Laplane, M., & Sarti, F. (2004) MERCOSUR: Interaction between Governments and Producers and the Sustainability of the Regional Automobile Industry. In J. Carrillo, Y. Lung & R. van Tulder (Eds.), Cars, Carriers of Regionalism? Hampshire: Palgrave MacMillan.

Liu, W., & Dicken, P. (2006) Transnational corporations and "obligated embeddedness": foreign direct investment in China's automobile industry. Environment and Planning, 38(7), 1229-1247.

López, A., & Arza, V. (2008) El caso argentino. In A. López, V. Arza, M. Laplane, F. Sarti, G. Bittencourt, R. Domingo & N. Reig (Eds.), La industria automotriz en el Mercosur. Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.

López, A., Arza, V., Laplane, M., Sarti, F., Bittencourt, G., Domingo, R., & Reig, N. (Eds.). (2008) La industria automotriz en el Mercosur. Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.

Lung, Y. (2000) Is the Rise of Emerging Countries as Automobile Producers an Irreversible Phenomenon? In J. Humphrey, Y. Lecler & M. S. Salerno (Eds.), Global strategies and local realities: the auto industry in emerging markets. London and New York: MacMillan Press and St. Martin´s Press.

Mincyt. (2014) El futuro del sector automotriz en Argentina y el MERCOSUR (2025). Buenos Aires.

Obaya, M. (2014a) Geographical distribution of product development capabilities in the Mercosur: towards the crystallisation of a hierarchical division of labour in the car industry. International Journal of Au-

tomotive Technology and Management, 14(2), 102-120.
Obaya, M. (2014b) Multinational Companies and the Peripheral Automotive Space in MERCOSUR. In N. Doyle & L. Sebesta (Eds.), Regional Integration and Modernity: Cross-Atlantic Perspectives. Lanham: Lexington.
Obaya, M. (2014c) Technological trajectories in peripheral integration processes. The case of multinational companies in the MERCOSUR automotive space. (PhD Thesis), Monash University, Melbourne.
Oxford Economics. (2016) Motor Vehicles: Industry Forecasts Global Industry Forecasts: Oxford Economics.
Porta, F. (Ed.). (1999) O Investimento Direto Estrangeiro Na Argentina Nos Años 90: Fatores De Atracao E Estrategias Empresariais. San Pablo: Unicap/Papirus.
Quadros, R., & Consoni, F. (2009) Innovation capabilities in the Brazilian automobile industry: a study of vehicle assemblers' technological strategies and policy recommendations. International Journal of Technological Learning, Innovation and Development, 2(1/2), 53-75.
Rodríguez-Pose, A., & Arbix, G. (2001) Strategies of waste: bidding wars in the Brazilian automobile sector. International Journal of Urban and Regional Research, 25(1), 134-154.
Santos, A. M. M. M., & Ávila Pinhão, C. M. (2000) Investimentos do Complexo Automotivo: Atuação do BNDES.
Santos, A. M. M. M., & Burity, P. (2002) O Complexo Automotivo. In BNDES (Ed.), BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais. Rio de Janeiro: BNDES.
Sturgeon, T. J., Memedovic, O., Van Biesebroeck, J., & Gereffi, G. (2009) Globalisation of the automotive industry: main features and trends. International Journal of Technological Learning, Innovation and Development, 2(1), 7-24. doi: 10.1504/ijtlid.2009.021954
Zauli, E. M. (2000) Políticas públicas e targeting social - Efeitos da nova política industrial sobre o setor automobilístico brasileiro. Revista de Economía Política, 20(3), 76-94.

NUEVAS TECNOLOGÍAS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES

LUCAS ARCE
GUSTAVO ROJAS

Mientras que la conformación de las cadenas globales de valor y otros aspectos de una economía mundial más integrada suman presiones competitivas sobre la pequeña producción, el uso de nuevas tecnologías le abre un abanico de oportunidades a este segmento. Un incremento en la eficiencia productiva y en la logística, la ampliación de las fuentes de financiamiento y el acceso a innovaciones que estas tecnologías permiten robustecerían las posibilidades de una inserción internacional exitosa de pequeñas y medianas empresas. El MERCOSUR podría ser un campo estratégico para el aprovechamiento de esas tecnologías, sirviendo como plataforma para generar oportunidades a los pequeños productores.

EL POTENCIAL DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

La globalización ha presentado nuevas oportunidades y amenazas a los pequeños productores agrícolas. Por un lado, la creación de un mercado global para sus productos y el levantamiento de restricciones arancelarias derivado de acuerdos regionales han impuesto nuevas urgencias competitivas al pequeño productor. Por otro lado, el avance tecnológico y el mayor acceso de los productores a innovaciones técnicas (como en el área de Tecnologías de la Información y Comunicación - TICs) ofrecen al pequeño productor nuevas herramientas para competir en el mercado internacional y poder ingresar a las cadenas de valor global (CVG).

En el MERCOSUR, la relevancia de los pequeños productores no solo deriva de su peso demográfico e importancia económica, sino de su potencial para: el abastecimiento de alimentos dentro de los mercados nacionales y, eventualmente, el mercado regional; la generación de empleo y la estabilización del ingreso de los sectores vulnerables; la diversificación y sofisticación de las exportaciones; y la preservación del patrimonio sociocultural y ambiental.

El uso de tecnología favorece la eficiencia y la innovación

Para llevar adelante cualquier análisis de la pequeña producción en el MERCOSUR, primero debemos mencionar la evolución del concepto de "pequeño productor". En MERCOSUR, el concepto de pequeña producción agrícola ha transmutado en el concepto de "agricultura familiar" (Ramos, 2015)[142]. Desde la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF), un órgano asesor del MERCOSUR, integrado por organizaciones de la agricultura familiar de la sociedad civil e instituciones públicas y gobiernos de la región que busca generar un marco de políticas públicas regionales para la agricultura familiar, el MERCOSUR ha discutido el concepto de "Agricultura Familiar Campesina", estableciendo directrices regionales para su reconocimiento e identificación (Resolución 25/2007). En base a estas directrices regionales, se han plasmado marcos normativos en cada uno de los países miembros (Riquelme, 2016). Las profundas asimetrías en temas estructurales, como la extensión de las fincas, e importantes diferencias sobre los criterios referentes a los ingresos familiares, se vieron reflejadas en la disparidad de los estándares nacionales[143]. Si bien se entiende la importancia del concepto de "agricultura familiar", en este trabajo se adoptará la definición de "pequeños productores", entendiendo por ella una categorización que agrupa a las diferentes definiciones de los países de MERCOSUR.

La REAF, creada en 2004, ha construido otras herramientas regionales novedosas: el Fondo de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF-MERCOSUR) y el Programa Regional de Intercambio de Experiencias en Compras Públicas de la Agricultura Familiar. El FAF-MERCOSUR es un fondo no reembolsable, administrado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), destinado a apoyar técnicamente los trabajos de la REAF, así como la participación de movimientos sociales y organizaciones de productores en las discusiones regionales. Por su parte, el Programa Regional de Intercambio de Experiencias en Compras Públicas de la Agricultura Familiar, creado en 2010, se basa en la experiencia brasileña de los Programas de Adquisición de Alimentos y de Alimentación Escolar. A través del mismo se ha buscado promover el comercio de productos de la pequeña producción mediante la cooperación técnica mutua y el apoyo de la FAO. Este ejercicio ha involucrado no solo a los países parte del MERCOSUR sino también a los asociados andinos. Ello ha generado importantes sinergias de políticas públicas, al tiempo que ha inducido la propia creación de instancias gubernamentales para abordar la problemática de la agricultura familiar.

Mientras que la globalización y las CVGs suman presiones competitivas al pequeño productor, éste tiene una oportunidad para capturar beneficios a través del uso de nuevas tecnologías. La tecnología es un factor que los pequeños productores pueden utilizar para hacer más eficiente su producción y logística, ampliar su financiamiento, innovar y mejorar su competitividad, robusteciendo así las posibilidades de una exitosa inserción en las cadenas de valor. El MERCOSUR podría resultar un campo estratégico para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías a nivel regional. El bloque cuenta con espacios institucionales donde participan líderes de la agricultura familiar, funcio-

narios públicos y empresarios del sector. Con sus espacios de intercambio de información y conocimiento, el MERCOSUR es una plataforma fundamental para generar oportunidades de negocio a los pequeños productores.

El apoyo a los pequeños productores es un paso que el MERCOSUR debe llevar adelante, para renovar, ampliar y dinamizar la agenda regional. Elaborando detalladamente todas sus aristas, esta política podría convertirse en un instrumento poderoso para la diversificación exportadora; la aplicación de nuevas tecnologías; la generación de "marcas", denominaciones de origen y de sellos de producción de orgánicos y de comercio justo; así como para objetivos tales como la sustentabilidad ecológica y la preservación ambiental en áreas rurales. Asimismo, esta política, podría beneficiar a amplios sectores de la población del MERCOSUR, y al mismo tiempo generar una "conciencia regional" sobre la situación de las zonas rurales.

PERFIL DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

En el MERCOSUR, existen alrededor de 5 millones de establecimientos de pequeños productores. La gran mayoría de estos se sitúan en Brasil (4,4 millones), seguido por Paraguay (270 mil), Argentina (219 mil) y Uruguay (21 mil)[144]. Ellos representan, en promedio, el 83% del total de establecimientos agrícolas existentes en el MERCOSUR (Leporati et al, 2014). Además, la pequeña agricultura también es una gran creadora de empleo. En el MERCOSUR, los ingresos de alrededor de 30 millones de personas (60% de la población rural) en los cuatro países están directamente vinculados a actividades de la pequeña agricultura (Márquez y Ramos, 2012).

Pese a su importancia en el MERCOSUR, los pequeños productores no cuentan con las ventajas de la poderosa agroindustria regional para acceder a los mercados globales. En las próximas subsecciones se hace hincapié en aquellos aspectos que merecen ser considerados para mejorar la competitividad de la pequeña agricultura regional: producción, financiación, y logística y comercialización.

PRODUCCIÓN

En el MERCOSUR, la mayor parte de la canasta básica de alimentos es provista por la pequeña producción. Por ejemplo, en Argentina los pequeños productores producen 82% del rebaño caprino y 33% de la leche. En Brasil, este segmento produce 87% de la mandioca y 70% de los frijoles. En Paraguay, este sector produce 97% de los tomates y 94% de la mandioca, del frijol y de la banana. En Uruguay, la pequeña agricultura concentra 80% de la producción de hortalizas y 38% de la de frutas (Leporati et al, 2014).

Los esfuerzos públicos se centran en investigación y extensión agrícola

Su importancia regional es reconocida institucionalmente con la creación de la REAF, desde donde, en los últimos diez años, se han propuesto iniciativas regionales de apoyo a la pequeña producción. Además de las iniciativas de compras gubernamentales y el FAF, existen otras como las acciones de la REAF y el PROCISUR (Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur) para el desarrollo de una agenda de trabajo conjunto, de intercambio y de acciones colaborativas en políticas públicas, tecnologías apropiadas, innovación y extensión rural para la agricultura familiar campesina.

A pesar de estos esfuerzos regionales, buena parte de los esfuerzos públicos todavía se concentran en dos mecanismos eminentemente nacionales: la investigación y la extensión agrícola.

El MERCOSUR concentra la mayor densidad de conocimientos y capacidad de investigación agrícola de América Latina (Stads y Beintema, 2009). No obstante, mientras que en los países desarrollados el sector privado tiene una participación creciente, en el MERCOSUR el financiamiento de la investigación y del desarrollo de aplicaciones tecnológicas para el sector agrícola es altamente dependiente del sector público. El aporte estatal es superior a 75% en Argentina, Brasil y Paraguay, y alrededor de 50% en Uruguay. La investigación se concentra en los institutos agrícolas nacionales (EMBRAPA, INTA, INIA e IPTA[145]), organismos que han avanzado en la investigación agrícola aplicada a la agricultura familiar (Cuadro 1).

Por su parte, la extensión agrícola es desarrollada por una red de diferentes instituciones en cada país. Estas instituciones agrícolas aplican las medidas impulsadas desde el ámbito nacional y del MERCOSUR para la optimización de las prácticas agrícolas y de la administra-

ción de la pequeña producción. La gran centralización con la que aún operan estos sistemas nacionales de extensión agrícola agrega limitaciones a su contacto con los pequeños productores. En los últimos años, Brasil ha dado grandes pasos hacia la descentralización de la extensión agrícola para atender a las necesidades de la agricultura familiar. Por medio de una nueva ley, se ha permitido que estos agricultores contraten directamente y de forma gratuita estos servicios de extensión. El Estado paga dichos servicios a través de instituciones públicas y privadas acreditadas. Ello ha permitido un gran salto en la cobertura de la asistencia, que ha pasado de 290 mil a 2,3 millones de productores entre 2003 y 2009 (Sotomayor et al, 2011).

El financiamiento en I+D para el sector agrícola depende de aportes públicos

Si bien se ha avanzado en la creación de un enfoque de optimización de la pequeña producción en el MERCOSUR, todavía no se ha elaborado uno que integre las particularidades campesinas con los crecientes requerimientos de mercado internacional.

FINANCIACIÓN

En la región, en promedio, apenas el 15% de los pequeños productores tienen acceso al crédito formal, y más del 60% de los que lo tienen lo hacen por medio de fuentes informales (acopiadores, prestamistas, y/o comerciantes) (Trivelli y Venero, 2007). Esto se debe a factores como la precariedad de la tenencia de la tierra y la carencia de activos. Una excepción a esta realidad es el sistema de crédito rural del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) de Brasil, donde el riesgo de las operaciones destinadas a las familias de menores recursos es completamente asumido por el Gobierno Federal o por sus bancos públicos (Müller y Sanches, 2014).

La REAF ha empezado a generar instrumentos regionales para afrontar problemáticas de la agricultura familiar a través del FAF-MERCOSUR (REAF, 2013). El FAF-MERCOSUR es un fondo no reembolsable de US$ 360 mil anuales, compuesto por aportes fijos por país (Gráfico 1) y abierto a contribuciones voluntarias. Sus recursos son destinados, inicialmente, a apoyar técnicamente los trabajos de la REAF, y a la participación de movimientos sociales y organizaciones de productores en las discusiones regionales.

A pesar de estos avances, todavía queda largo trecho por recorrer. Los bancos de crédito agrícola tienen una oferta muy limitada para la agricultura familiar (Leporati et al, 2014). Ello plantea un desafío de primer orden: la institucionalización de los sistemas financieros informales y su vinculación con los sistemas financieros formales.

LOGÍSTICA Y COMERCIALIZACIÓN

Con las mejoras de logística, los mercados mundiales de productos alimenticios pasaron a ser crecientemente abastecidos vía cadenas de valor agrícolas regionales y globales. Sin embargo, en los países en desarrollo, buena parte de la producción de alimentos todavía se vende a través de mercados informales, los cuales son abastecidos por agricultores que habitan en áreas adyacentes[146](Arias, 2014).

Las cadenas de valor locales tienen una gran importancia para los pequeños agricultores del MERCOSUR. Debido a sus menores requerimientos, los pequeños productores encuentran una mayor accesibilidad para la venta de sus productos en ellas. La inserción de la pequeña producción del MERCOSUR en el mercado internacional es más compleja. El negocio agroalimentario mundial es dominado por cadenas de valor lideradas por empresas que ejercen una coordinación vertical (Humphrey, 2006). Debido a los cambios de preferencias de los consumidores, cada vez más preocupados por la calidad, y a cambios en su organización interna[147]. estas cadenas demandan cada vez mayores estándares de calidad, consistencia, sanitarios a sus proveedores. Incluso, esas demandas avanzan hacia requerimientos de volúmenes, consistencia, calidad, costo y prácticas comerciales (Arias, 2014; Reardon et al, 2008). Así, los cambios del mercado internacional dificultan la competitividad y colocación de los productos de la pequeña producción.

En los últimos años los gobiernos de la región han implementado medidas para aliviar el problema de la demanda, tales como los programas nacionales de compras públicas de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar. Para participar en el programa, los productores deben integrar los registros nacionales de agricultura familiar. Estos

programas estatales disminuyen la influencia de intermediarios especuladores en la formación de precios, ofreciendo precios más justos a los productores; fomentan la diversificación de la cultura agrícola; fortalecen la construcción de "circuitos cortos" entre producción y alimentación; y definen estrategias localizadas de seguridad alimentaria, promoviendo hábitos saludables de alimentación y con fuertes vínculos culturales locales (Sanches et al, 2014). El éxito inicial de estos programas derivó en la construcción del Programa Regional de Intercambio de Experiencias en Compras Públicas de la Agricultura Familiar, que actualmente es uno de los principales instrumentos de la REAF. Desde este se generan incentivos para la conformación de los registros nacionales, la promoción de mercados para la pequeña producción, la promoción de la eficiencia económica y social del gasto público y los incentivos para una institucionalidad propia (FAO, 2015).

AVANCES MUNDIALES Y REGIONALES

Los nuevos desafíos a escala regional y global precisan de nuevas e innovadoras soluciones para los pequeños productores. Actualmente, nuevas innovaciones en distintas partes del mundo, sobre todo relacionadas a TICs, ya están teniendo importantes impactos en beneficio de pequeños productores agrícolas. En esta sección se muestran interesantes casos de innovaciones tecnológicas en el mundo y en la región en producción, financiación, y logística y comercialización.

PRODUCCIÓN

Debido a que los agricultores tienden a ser más receptivos a la información cuando ésta es más accesible y adecuada a su contexto específico, las herramientas digitales han provisto servicios de extensión con nuevas formas de ofrecer información y conocimiento a los agricultores. Por ejemplo, en cooperación con los servicios de investigación y extensión agrícolas, organizaciones como Green Digital, Fundación Grameen, Reuters Market Light, y Technoserve son capaces de ofrecer información y asesoría barata, oportuna, relevante y procesable a agricultores en el sur de Asia, América Latina y el África Subsahariana (Nakasone et al, 2014). En lugar de trasladarse a la finca, los agentes de extensión utilizan una combinación de voz, texto, videos e internet para reducir los costos y aumentar la frecuencia de la interacción con los agricultores. Del mismo modo, los gobiernos lo utilizan para coordinar la distribución de semillas mejoradas y de fertilizantes subvencionados en zonas remotas a través de cupones electrónicos, como en la iniciativa de billetera electrónica a gran escala de Nigeria (Nnenna, 2013).

> 15% de los pequeños productores acceden al crédito formal

Los pequeños productores pueden hacer uso de estas tecnologías debido a su costo mucho más bajo que los servicios tradicionales. Un estudio en India demostró que la información proporcionada vía teléfonos móviles a solo US$ 0,60 mensuales fue capaz de cambiar el comportamiento de los agricultores, aumentando su conocimiento sobre opciones disponibles de cultivos y de insumos, tales como semillas y fertilizantes, y así mejorar sus decisiones de in-

CUADRO 1
INSTITUTOS DEL MERCOSUR. CASOS DE INVESTIGACIONES RELEVANTES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN MERCOSUR

PAÍS	INSTITUTO	CASOS DE INVESTIGACIONES RELEVANTES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA
BRASIL	EMBRAPA	▸ Aprovechamiento de materiales orgánicos para abono verde ▸ Integración huerta-ganadería-floresta ▸ Variedades de maíz y frijol adaptadas a la agricultura familiar ▸ Estrategias de fijación biológica de nitrógeno en la tierra
ARGENTINA	INTA	▸ Gestión de la producción de miel ▸ Manejo del agua ▸ Huerta orgánica ▸ Maquinaria agrícola
PARAGUAY	IPTA	▸ Algodón ▸ Caña de Azúcar ▸ Hortalizas ▸ Sésamo
URUGUAY	INIA	▸ Mejora de la sostenibilidad de la ganadería familiar ▸ Sustentabilidad en predios hortícolas ▸ Sustentabilidad de producciones mixtas: vegetal y animal, sistemas ganaderos intensivos, sistemas lecheros

Fuente: Elaboración propia a partir de Padovan et al (2014) y sitios oficiales de INTA, INIA e IPTA.

versión y rentabilidad (Cole y Fernando, 2012). En zonas con poco acceso a nuevas herramientas digitales, existen alternativas de extensión a través del uso de sistemas de telecomunicaciones tradicionales como radio y televisión. Por ejemplo, la estrategia de extensión principal de la Agencia Agraria de Transformación de Etiopía se basa en la comunicación por radio, alcanzando a 13 millones de pequeños agricultores (Nakasone et al, 2014).

FINANCIACIÓN

Las empresas líderes que coordinan las CVGs requieren que las unidades productivas en cada eslabón puedan realizar sus transacciones a través de medios financieros formales, lo que representa un obstáculo para muchos pequeños productores. Por otra parte, el acceso a canales financieros es una herramienta que facilita la recepción de servicios públicos por parte del productor, pasando, por ejemplo, a recibir subsidios estatales, realizar pagos y cobros hacia y desde lugares distantes, entre otras posibilidades.

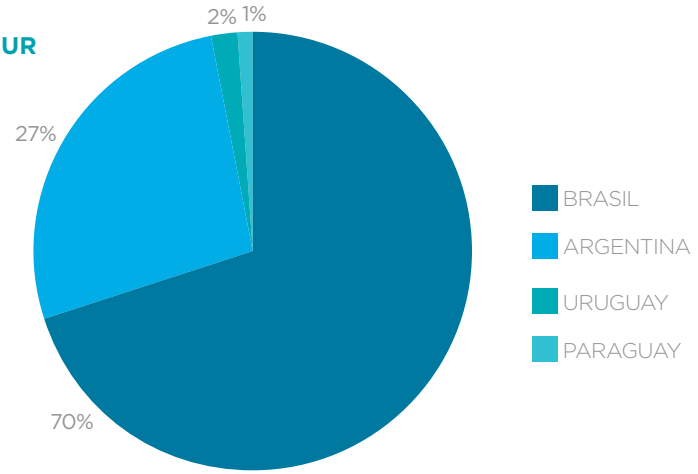
En el MERCOSUR, la extensión de las redes de telefonía celular, el uso extendido de teléfonos celulares y el lento pero continuo avance de la infraestructura de transmisión de datos, han dejado un terreno fértil para la expansión de los servicios financieros online a través de plataformas móviles (Gráficos 2 y 3). Para la población no bancarizada, buena parte de la pequeña agricultura, estos nuevos servicios son el primer paso de su inclusión al sistema financiero. Entre los servicios se encuentran las operaciones de pago, gestión de efectivo y envíos domésticos de dinero. Incluso, existen algunos de gran poder transformativo, como acceso al crédito, recepción de remesas internacionales y cobro de salarios o subsidios públicos (Alba et al, 2009).

> La venta informal de alimentos alcanza buena parte de la producción

En el mundo, existen iniciativas exitosas como M-PESA en Kenia, un servicio de billetera electrónica a través de telefonía móvil que alcanzó a más de 13 millones de usuarios en 2011. Su red financiera es la mayor de Kenia: M-PESA tiene 37.000 agentes y operadores no bancarios en todo el país, mientras la red bancaria tiene 876 subsidiarias y 1.424 cajeros automáticos. M-PESA ofrece una amplia variedad de servicios como transferencias de dinero, pagos y transferencias de saldo a otros usuarios a través del teléfono móvil (UNCTAD, 2012).

En la región, el caso de Tigo Money es el más representativo. Tigo Money es un servicio de billetera electrónica vía teléfono celular brindado por la compañía Tigo en Paraguay, con más de 1,4 millones de usuarios. La billetera utiliza la tecnología USSD[148] que, al poder ser utilizada en cualquier gama de teléfonos, permitió la masificación del servicio. Tigo Money posee más de 3.500 establecimientos comerciales adheridos, donde el usuario puede realizar giros, carga y retiro de dinero, distribuido en un 97% del territorio paraguayo. En 2015, se realizaron más de 40 millones de transacciones por su intermedio. Según la Superintendencia de Bancos de Paraguay, las billeteras electró-

CUADRO 1
APORTES AL FAF-MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia.

nicas movilizaron US$ 582 millones en 2015, respondiendo Tigo Money por la mayor parte.

LOGÍSTICA Y COMERCIALIZACIÓN

El surgimiento de CVGs en el sector alimentario ha llevado a las empresas líderes a asegurar la calidad y seguridad de los alimentos en toda la cadena de suministro. A su vez, pequeños productores en todo el mundo han empezado a explotar estas nuevas oportunidades. Internet ha permitido conectar oferentes y demandantes de productos de nicho, generando mayores oportunidades de negocios.

Existe un creciente uso de teléfonos móviles para coordinar el transporte y la logística de la producción (Van Rensburg, 2004). Por ejemplo, el servicio de SMS de la Unión Nacional de Agricultores en Zambia brinda información sobre precios de las materias primas y del transporte, así como permite a los transportistas registrados dar a conocer sus horarios de llegada y entrega de cargas. En Marruecos, se utiliza un servicio vía voz y SMS donde los agricultores coordinan con camioneros locales para mejorar el transporte del producto, reduciendo así las pérdidas posteriores a la cosecha (Dixie y Jayaraman, 2011).

Otro aspecto es la creciente importancia del monitoreo dentro de cada etapa de la producción y comercialización para asegurar la calidad del producto (Humphrey, 2006). Ello ha derivado en la utilización de tecnología para la trazabilidad de los alimentos "de la granja al mercado" (Karippacheril et al, 2011). Por ejemplo, la Asociación Nacional del Café de Colombia, que representa a más de 500 mil pequeños agricultores, ha adoptado la tecnología de identificación a través de radiofrecuencia para mejorar la trazabilidad en los estándares de calidad del café. Esta tecnología reside en la instalación de chips-etiquetas en las bolsas de café, que se distribuyen a los agricultores a un precio de US$ 0,25, y son controladas durante cada etapa de la comercialización. Así, contribuyen a cumplir con las estrictas normas requeridas para los cafés de alta calidad (Deichmann et al, 2016; Murillo Rengifo, 2011).

> Las herramientas digitales proveen información y conocimiento a los agricultores

En la región, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay creó el Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG), un sistema de usos múltiples que da apoyo a las operaciones y decisiones estratégicas del sector ganadero. Este sistema de trazabilidad, obligatorio y de alcance nacional, abarca a más de 75 mil participantes en los sectores agrícola e industrial, incluyendo a todos los criadores, intermediarios, subastadores de ganado y mataderos del país. SNIG incorpora en su base de datos a todas las cabezas de ganado del Uruguay, convirtiéndose en el primer país con plena trazabilidad de animales. Una aplicación web provee información relacionada con sus actividades a los actores involucrados, proporcionando transparencia al sistema (Refubello et al, 2013).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INNOVACIÓN

El MERCOSUR debe profundizar su rol como plataforma de desarrollo de estrategias a favor de la pequeña producción, las cuales faciliten el acceso al financiamiento, la aplicabilidad de las innovaciones para la producción agrícola, y la mejora de la infraestructura en las áreas rurales. Como se ha visto en la positiva experiencia de la REAF, es posible desarrollar lineamientos que sean guía para la acción regional. Esta sección muestra posibles lineamientos de acción a nivel nacional y regional, en los ámbitos de producción, financiación y logística y comercialización.

PRODUCCIÓN

El uso de nuevas tecnologías genera diversas oportunidades para mejorar la eficiencia de la producción y la calidad del producto, indispensables para convertirse en proveedor de una cadena de valor global de alimentos. Los países miembros del MERCOSUR deben crear y articular políticas de acceso al conocimiento y a la tecnología para los pequeños agricultores.

En primer lugar, la producción de conocimiento y el desarrollo de aplicaciones innovadoras son un aspecto primordial para mejorar la producción agrícola. En el MERCOSUR, los organismos públicos de investigación agropecuaria (institutos y universidades) son las principales instituciones creadoras de conocimientos para la pequeña producción. Para una mejor articulación es vital la concretización y profundización de la agenda de trabajo conjunto entre la REAF y el PROCISUR, sobre todo

GRÁFICO 2
ABONOS A TELÉFONOS CELULARES (POR CADA 100 PERSONAS)

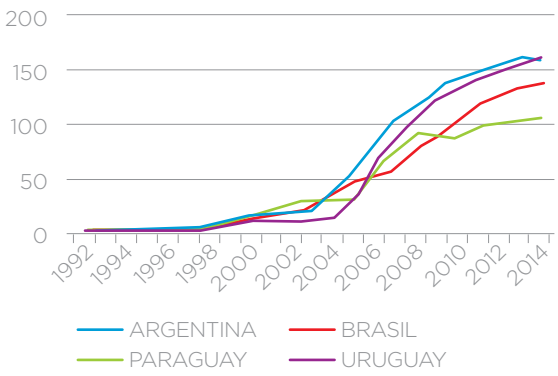
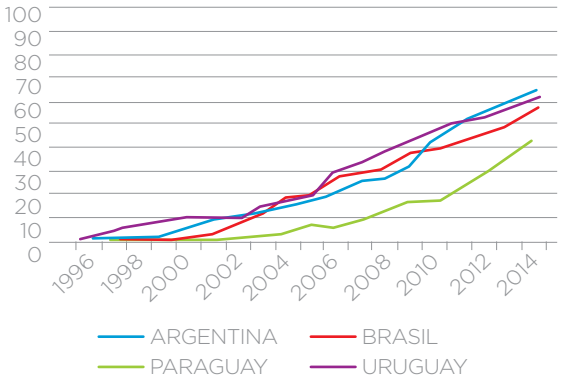


GRÁFICO3
USUARIOS DE INTERNET (POR CADA 100 PERSONAS)



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Banco Mundial (datos.bancomundial.org)

en términos de sistemas de investigación e innovación para la agricultura familiar campesina e indígena, tecnologías apropiadas y apropiables, acceso a los recursos genéticos, y buenas prácticas y sistemas de producción para la adaptación al cambio climático.

> El uso de tecnología permite la trazabilidad de los alimentos

Así como la producción de conocimiento e innovación es vital para la mejora productiva, también son claves sus canales de diseminación. Para ello, la extensión agrícola pública sigue siendo un mecanismo nodal para la emisión de la información fiable a los pequeños agricultores, y el principal canal institucional para la distribución de conocimientos e innovaciones generadas local y regionalmente.

La extensión agrícola pública de los países precisa de una mayor articulación con las cooperativas y asociaciones de productores. La capilaridad de estas organizaciones permite diagnosticar y solventar las necesidades del pequeño productor más eficientemente que las instituciones gubernamentales, sobre todo en aquellas zonas rurales donde la presencia estatal es deficiente. Muchas de las innovaciones productivas pueden ser extendidas a los agricultores de forma más barata a través de estas organizaciones. Una mayor articulación regional entre extensión agrícola y cooperativas y asociaciones de productores se facilitaría mediante la ratificación del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR, internalizado solo por Uruguay.

Por último, toda nueva tecnología para la producción precisa que el productor agrícola tenga un mínimo de instrucción para entender los beneficios de la nueva tecnología, su manejo y su adaptación a las condiciones locales. Esto presupone que el productor posee habilidades de lectoescritura y comprensión, así como capacidades técnico-matemáticas. Además, el acceso de los productores rurales a internet, más allá de sus celulares, sigue siendo caro y de baja calidad. Empero, la región ha presentado interesantes esfuerzos de ampliación del acceso en la última década, mediante programas nacionales de alfabetización digital y centros de acceso compartido en instituciones educativas. Un buen ejemplo es el programa Ceibal y los centros de acceso del Ministerio de Educación de Uruguay (ANTEL, 2011).

Existe la necesidad de una mayor integración de los esfuerzos de expansión y profundización de los programas educativos en las áreas rurales, particularmente de educación secundaria, que presentan una grave brecha de acceso, con los esfuerzos de alfabetización digital y utilización de la tecnología en la producción. Para ello, urge una mayor articulación de acciones entre los Ministerios de Educación y de Agricultura a nivel nacional, así como una mayor cooperación a nivel MERCOSUR para compartir experiencias relacionadas a esta problemática.

Se ha ampliado el acceso digital pero los productores aún tienen mucha dificultad en visualizar su potencial impacto en la produc-

ción. Acciones como la revalorización de las escuelas de campo y la gradual inserción de la agricultura de precisión en los programas de extensión, mediante técnicas de bajo costo, como la georreferenciación, pueden alentar jóvenes mentes a buscar caminos innovadores en una agricultura familiar más competitiva y sostenible.

Ante el desafío que presenta el cambio climático, es necesario asegurar la sustentabilidad a largo plazo de la producción agrícola. Para ello, es importante intensificar la actividad estatal en la provisión de información y monitoreo para la conservación del suelo y el agua en regiones críticas, donde el pequeño campesino es el actor más afectado. El acceso a tecnologías tradicionales, como el tratamiento de aguas, permite una mejor conservación de estos recursos y un aumento del bienestar general. La introducción de otras tecnologías más baratas y novedosas, como los servicios informativos móviles, también puede tener efectos significativos para ello.

FINANCIACIÓN

El financiamiento es un aspecto fundamental para la mejora competitiva del pequeño agricultor. Por ejemplo, su inclusión en CVGs depende de su capacidad para producir regularmente con altos estándares de calidad. Para ello necesita acceso a financiación en condiciones favorables, para hacer uso de insumos de calidad y mantener su producción en tiempo y forma. Los Estados del MERCOSUR deben apoyar la inclusión financiera a partir de nuevas herramientas tecnológicas que brinden acceso financiero barato a partir de la infraestructura existente.

Para poder contar en toda la región con servicios de este tipo, es necesario avanzar en el marco regulatorio, en la ampliación de la oferta en el mercado, y en la infraestructura disponible. Primero, cambiar las regulaciones nacionales para hacerlas más accesibles a nuevos productos financieros dirigidos a la pequeña producción, y también para tener un contralor mayor de estas actividades. Para ello, sería de utilidad la creación de una regulación "mercosureña", que permita el surgimiento de nuevas plataformas de financiación. Esta regulación debería crear incentivos para que bancos públicos y privados que brindan crédito y seguros agrícolas amplíen su base de clientes, creando productos financieros más flexibles.

Segundo, los Estados del MERCOSUR deben incentivar la mejora de la cobertura de las redes de telefonía móvil, así como la eventual profundización del sistema a través de la red de datos móviles, y el cambio de dispositivos hacia teléfonos inteligentes, un escenario posible dentro de los próximos diez años.

> La extensión agrícola pública es el principal canal de distribución de conocimiento

Tercero, sería importante analizar la factibilidad de incorporar servicios de seguros para los pequeños agricultores dentro de este modelo. Las TICs pueden ser instrumentos útiles para ello, permitiendo una mejor evaluación de los riesgos mediante la conformación de bancos de datos público-privados de historial crediticio compartido entre instituciones del sistema financiero, ampliando las posibilidades de acceso al crédito. Para el avance de esta iniciativa, la regularización de la propiedad de las tierras es fundamental.

Los nuevos productos y servicios financieros deben ser mejor ajustados a la realidad del pequeño productor. Ello implica promover una serie de acciones como: i) ajustar las fechas de pago de los intereses de los préstamos de acuerdo a los flujos de cada cosecha, postergando el pago del principal al final de cada ciclo; ii) fomentar la sostenibilidad del crédito mediante la combinación entre recursos para inversión y capital de trabajo en una misma operación; iii) utilizar parte del valor de la cosecha o de los contractos de compra y venta de la producción como garantía; iv) incorporar líneas destinadas a la mejora de la vivienda rural. Estas medidas deben ser acompañadas por la construcción de un diálogo sinérgico entre los reguladores y las instituciones financieras, permitiendo un mejor desarrollo de intermediarios financieros alrededor de cooperativas y/o garantías colectivas.

A propósito, las Recomendaciones 03/2009 y 05/2010 del MERCOSUR establecen, respectivamente, las directrices regionales para las políticas de gestión de riesgo y seguro rural y de financiamiento de la agricultura familiar, pudiendo constituirse en punto de partida para la construcción de una plataforma mercosureña de financiamiento a la agricultura familiar. Complementariamente, regulaciones como la libe-

ración de los encajes bancarios para el financiamiento de la pequeña producción en Brasil, ilustran posibles incentivos convergentes entre el desarrollo de nuevos productos financieros, la promoción de la seguridad alimentaria, el desarrollo productivo local y la diversificación de los instrumentos de política monetaria.

Crear una plataforma mercosureña de financiación

Igualmente, la ampliación de los recursos del Fondo de Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), en curso, y su conocimiento acumulado en la asistencia a proyectos de desarrollo de cadenas agrícolas en regiones de menor desarrollo relativo pueden ser insumos interesantes para la regionalización de buenas prácticas de financiación volcadas a la pequeña producción. Adicionalmente, parte de los recursos recaudados por la elevación del Arancel Externo Común a productos de la pequeña producción que compartan significativos niveles de conflictividad comercial regional, como lácteos, duraznos o porcinos, podrían ser canalizados al financiamiento de la reconversión de aquellos eslabones más rezagados.

LOGÍSTICA Y COMERCIALIZACIÓN

Los nuevos avances tecnológicos han bajado los costos de transacción, mejorado las ganancias y minimizado los desperdicios. Las nuevas tecnologías han permitido una mejor coordinación de la demanda y oferta de productos, fortaleciendo las redes de comercialización, tornando más eficiente el transporte de mercaderías a nuevos mercados (Deichmann, 2016).

Aunque el MERCOSUR presenta condiciones para usufructuar estos avances, su infraestructura sigue rezagada, afectando a los pequeños agricultores en sus costos y acceso a los mercados y servicios públicos. La construcción de infraestructura es necesaria para facilitar la logística al pequeño productor, dado que sus producciones tienden a estar ubicadas en zonas menos accesibles. Un productor que tiene dificultades para almacenar y transportar su producción, al punto de acopio o al mercado final, tendrá problemas para venderla a un valor razonable, así como para asegurar la calidad necesaria a una CVG. El desarrollo del transporte debe ser coordinado con planes de procesamiento local, pues induce rápidos aumentos de productividad derivados del mejor acceso a los mercados y a los servicios públicos, y de la reducción del nivel de desperdicio de alimentos a lo largo de la cadena, entre otros factores. La mejora de la infraestructura debería ir acompañada por créditos blandos a asociaciones de productores destinados a la compra de vehículos de transporte y medios de refrigeración, para facilitar su logística.

En el caso de tecnologías de trazabilidad, su aplicación está supeditada a los beneficios globales de un cultivo determinado. En casos donde, como en el sistema de ganado en Uruguay, la trazabilidad genera beneficios para todos los sectores involucrados en la cadena, el Estado debería promocionar y articular planes para su implementación apuntando a integrar a los pequeños productores. Esto podría repartir grandes beneficios en productos con potencial exportable, donde buena parte de la cadena de valor ya se encuentra en un país miembro o en todo el MERCOSUR. En ese sentido, sería interesante promover la creación de un programa regional de trazabilidad que incorpore las enseñanzas de la experiencia uruguaya y permita el desarrollo de nuevas tecnologías a partir de los importantes polos de agrotecnología existentes en el bloque. La cadena porcina y su amplio potencial de demanda en los mercados asiáticos podría ser una interesante candidata. La trazabilidad podría ser un componente fundamental para generar una marca regional con consistencia en la calidad y la seguridad del producto agrícola a exportar.

Más allá de la trazabilidad, es indudable que el espacio regional debe ser mejor explotado. Pese al relativo éxito de los programas de compras gubernamentales, estos siguen limitándose al ámbito nacional. La reciente Decisión 20/2014 del MERCOSUR establece el reconocimiento mutuo de los registros nacionales de agricultura familiar, abriendo posibilidades para la interconectividad de los registros y la regionalización de las normas de acceso al mercado de compras gubernamentales del MERCOSUR para los pequeños productores, particularmente para aquellos provenientes de regiones de menor desarrollo relativo o de zonas de frontera. A partir del reconocimiento mutuo, se podrían generar normas regionales de armonización, etiquetado y denominación de origen que identifiquen y privilegien a la pe-

queña producción regional. Esta tarea podría iniciarse a partir de los sellos de identificación de la agricultura familiar del MERCOSUR, establecidos por la Decisión 02/2014. La construcción de portales regionales de e-commerce de pequeños productores en alianza con los correos complementaría esos pasos en la construcción de un mercado regional.

Una mayor convergencia de las políticas de competencia de los países del bloque también podría ser un instrumento de generación de mercados. La aprobación de adquisiciones de supermercados locales por conglomerados transnacionales podría ser condicionada a la creación de fondos de desarrollo de la pequeña producción local o a la instauración de compras de sus productos. El esfuerzo de ampliación del acceso al mercado del MERCOSUR también debe ser acompañado de un mejor aprovechamiento conjunto de las oportunidades externas, particularmente junto a los países andinos, centroamericanos y México, importantes importadores de alimentos.

En todo caso, el fortalecimiento de las asociaciones de productores y la promoción de la asociatividad debería ser directriz en los países del MERCOSUR. Las cooperativas y demás asociaciones de productores son claves en la estrategia de limitar los altos costos de transacción y logística atribuidos a la dispersión territorial y dificultades para el transporte. Debido a las economías de escala y a los costos de coordinación, estas instituciones pasan a construir condiciones para liderar el proceso de adaptación y cambio tecnológico que los pequeños agricultores no pueden realizar individualmente. La REAF puede ser una plataforma vital para la coordinación de políticas en torno a las agrupaciones de pequeños productores, consolidándolas como importantes herramientas de planificación y enlace de los pequeños campesinos dentro de las cadenas de valor.

NOTAS

[142]En la región, la Agricultura Familiar fue creciendo en visibilidad política y pública desde 2003 llegando a su máximo en 2014, año designado por la Asamblea General de Naciones Unidas como el Año Internacional de la Agricultura Familiar. (Ramos, 2015).

[143]Para un entendimiento más profundo de esta discusión, ver Riquelme (2016) y Márquez y Ramos (2012).

[144]En proporción, también existe una importante participación de las unidades de agricultura familiar en el total del universo nacional de unidades agrícolas de Paraguay (93%), Brasil (84%), Argentina (66%) y Uruguay (47%).

[145]Mientras EMBRAPA e INIA se focalizan en la investigación agropecuaria y en la transferencia tecnológica, participando de la Extensión Rural solo como instituciones de capacitación para extensionistas, INTA se enfoca en la investigación agropecuaria y transferencia tecnológica, pero conserva las funciones de Extensión. (Ferro, 2014).

[146]Las cadenas de valor locales funcionan a través de transacciones formales e informales, que dificultan la trazabilidad de la producción, así como la posibilidad de controlar la calidad y la inocuidad de los productos.

[147]Estas empresas han adquirido características asociadas a la fabricación moderna, como el foco en innovación y diferenciación del producto, un control de calidad sobre los procesos de "fabricación y traslado", y la entrega *just-in-time*.

[148]Sigla en Inglés: *Unstructured Supplementary Service Data* (Servicio Suplementario de Datos no Estructurados).

BIBLIOGRAFIA

Alba, J. G., & A. F. I. (2009) Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina (Vol. 13). Fundación Telefónica/BID/Editorial Ariel: España. Disponible en: https://www.oecd.org/dev/americas/42825577.pdf

ANTEL (2011) "La tecnología al servicio de la agricultura" Presentado en el Seminario TIC y Agricultura: El rol de las TIC en el desarrollo agrícola. Montevideo, 13-15 junio.

Arias, P. (2014) Capítulo 17 Acceso de la Agricultura Familiar a las Cadenas de Valor en Salcedo y Guzmán (Ed.) "Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Políticas" FAO: Santiago de Chile. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf

Cole, Shawn A. & A. Nilesh Fernando (2012) "The Value of Advice: Evidence from Mobile Phone-Based Agricultural Extension." Harvard Business School Working Paper, No. 13–047, Noviembre de 2012.

Deichmann, U.; Goyal, A. M. & Deepak K. (2016) "Will Digital Technologies Transform Agriculture in Developing Countries?" World Bank Policy Research Working Paper No. 7669.Disponible en: http://ssrn.com/abstract=2779365

Dixie, G. & Jayaraman, N., (2011) "Strengthening agricultural marketing with ICT." en The World Bank/InfoDev'ARD, ICT in agriculture: connecting smallholders to knowledge, networks, and institutions. Módulo 9, pp.205- 237.

FAO (2014) The State of Food and Agriculture 2014. Innovation in Family Farming. Report. FAO: Roma

FAO (2015) Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias. FAO: Santiago de Chile. Disponible en: http://www.fao.org/3/a-i4902s.pdf

Ferro, S. (2014) "Estudio Comparativo Regional de Asistencia Técnica y Extensión Rural con Perspectiva de Género". Programa Regional de Género de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR – REAF. Disponible en: http://www.minagri.gob.ar/site/areas/proderi/40=Material%20de%20

consulta/30-G%C3%A9nero,%20Juventud%20y%20Pueblos%20Originarios/Ferro_asistencia_tecnica_y_xtension_rural_genero2014.pdf

Humphrey, J. (2006) "Global Value Chains in the Agrifood Sector" Working Paper. UNIDO: Viena. Disponible en: https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Global_value_chains_in_the_agrifood_sector.pdf

Karippacheril, T. G., L. D. Rios & L. Srivastava (2011) "Global markets, Global Challenges: Improving Food Safety and Traceability While Empowering Smallholders through ICT." Módulo 12 en ICT in Agriculture e-Sourcebook. World Bank: Washington, DC. Disponible en: http://www.ictinagriculture.org/ictinag/sites/ictinagri culture.org/files/final_Module12.pdf.

Leporati, M., Salcedo, S. Jara, B. Boero, V. & Muñoz, M (2014) La Agricultura Familiar en Cifras. Capítulo 2. En Salcedo y Guzman (Ed.) "Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Políticas" FAO: Santiago de Chile. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf

Márquez, S. & Ramos, Á. (2012) "Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR. Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización." Montevideo: Programa Fida - MERCOSUR, 2012. Disponible en:http://fidaMERCOSUR.org/site/images/BIBLIOTECA/FaseIII_2012/DocumentosFaseIII_2012/Paper_Las%20polticas%20diferenciadas%20para%20la%20agricultura%20familiar%20en%20el%20MERCOSUR.pdf

Muller, L. & Sanches, A. (2014) Capítulo 24. El desarrollo de políticas públicas para fortalecer la agricultura familiar: la experiencia de Brasil En Salcedo y Guzmán (Ed.) "Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Políticas" FAO: Santiago de Chile. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf

Murillo Rengifo, A. (2011) "Trazabilidad en RFID" Presentado en la Conferencia RFID Journal LIVE! América Latina 2011. Mesa: Cómo mejorar la eficiencia operativa en la cadena de suministro. Centro Banamex, México DF, 29-30 noviembre de 2011. Disponible en: http://www.rfidjournal.net/masterPresentations/rfid_latam2011/np/latam2011_day2_colcafe.html

Nakasone, E., M. Torero & B. Minten (2014). The Power of Information: The ICT Revolution in Agricultural Development "Power of Information". Researchgate.Net.

Nnenna, E. A. (2013) Access and application of information and communication technology (ICT) among farming households of south east Nigeria. Agriculture and Biology Journal of North America. doi, 10.

Padovan, M. P., Pezarico, C. R. & Otsubo, A. A. (Ed.) (2014) "Tecnologias para a agricultura familiar". Documentos 122. EMBRAPA Agropecuária Oeste: Dourados.

Ramos, Á. (2015) "La Integración Regional en el 2015. Los nuevos procesos y la geometría variable de la integración regional". Documento de Apoyo para el Debate. FIDA-MERCOSUR-CLAEH: Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Eventos/TallerFidaLanzamiento/La_integraci%C3%B3n_regional.pdf

Rebufello, P. P., y G. Drets (2013) "Uruguay Streamlines Livestock Traceability" en GIS in South America. ESRI: Abril de 2013. Disponible en: http://www.esri.com/~/media/Files/Pdfs/library/ebooks/gis-in-south-america.pdf

Reardon, T. & Gulati, A. (2008) "The Rise of Supermarkets and Their Development Implications International Experience Relevant for India". International Food Policy Research Institute: Nueva Dehli. Disponible en http://www.iufn.org/wp-content/uploads/2014/02/Reardon-et-alii-2008-The-Rise-of-Supermarkets-and-Their-Development-Implications.pdf

Riquelme, Q. (2016) "Agricultura Familiar Campesina en el Paraguay. Notas preliminares para su caracterización y propuestas de desarrollo rural." Documento de Trabajo. CADEP: Asunción. Disponible en: http://www.cadep.org.py/uploads/2016/05/Agricultura-Familar-Campesina-12mayo.pdf

REAF (2013) "MERCOSUR REAF. Reunión Especializada de Agricultura Familiar. Edición XIX. Del 27 al 30 de Mayo de 2013. Canelones Uruguay" Informe de la REAF. Disponible en http://www.mda.gov.br/reaf/sites/default/files/ceazinepdf/pageflip-5635621-6074508-lt_XIX_REAF_URUGUAY_CANE-1987662.pdf

Sanches A., Veloso N y Ramírez A., (2014) Capítulo 20. Agricultura familiar y compras públicas: Innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional. En Salcedo y Guzmán (Ed.) "Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Políticas" FAO: Santiago de Chile. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf

Sotomayor, O.; Rodríguez, A. y Rodrigues, M. (2011). Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe. CEPAL: Santiago.

Stads, G. J., & Beintema, N. M. (2009). "Public agricultural research in Latin America and the Caribbean: Investment and capacity trends". Inter-American Development Bank: Washington. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3032/PUBLIC%20AGRICULTURAL%20RESEARCH%20IN%20LATIN%20AMERICA%20AND%20THE%20CARIBBEAN%20.pdf?sequence=1

Trivelli, C. y Venero, H. (2007) "Banca del desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina". Serie Análisis Económico, 25. IEP: Lima. Disponible en: http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro30.pdf

UNCTAD (2012) "Mobile Money for Business Development in the East African Community. A Comparative Study of Existing Platforms and Regulations". Naciones Unidas: Suiza. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2012d2_en.pdf

Van Rensburg, J. (2004) "The Infopreneur Concept Document and the Supportive Role of ICTs". Council for Scientific and Industrial Research (CSIR): Pretoria.

SERVICIOS BASADOS EN CONOCIMIENTO Y DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA

ANDRÉS LÓPEZ
DANIELA RAMOS

El sector servicios no solo genera la mayor parte del empleo y la actividad económica en muchos países, sino que se está constituyendo en una de las principales fuentes de innovación y de demanda de trabajo calificado. Los países del MERCOSUR cuentan con un acervo productivo en servicios basados en conocimiento, pero también enfrentan obstáculos que podrían mitigarse articulando un enfoque regional. La liberalización y conformación de un mercado regional de servicios, y enfoques cooperativos para aprovechar mejor las complementariedades y desarrollar recursos humanos potenciarían el desempeño individual de los países a escala global en ese sector.

EL ROL DE LOS SERVICIOS BASADOS EN CONOCIMIENTO

LAS PROFUNDAS MODIFICACIONES DEL SECTOR DE SERVICIOS

Hasta no hace mucho tiempo, en el debate sobre temas de desarrollo, el sector servicios era caracterizado como de baja productividad y escaso dinamismo tecnológico. A su vez, a excepción de ramas como el transporte y el turismo, los servicios eran percibidos como actividades básicamente no transables.

Este panorama ha tenido un cambio drástico en las últimas dos décadas en la medida en que se han producido importantes modificaciones en el espacio económico que puede definirse como "los servicios". No solo estos últimos generan la mayor parte del empleo y aportan el grueso del PIB en las naciones desarrolladas y en buena parte del mundo en desarrollo, sino que se están constituyendo en uno de los principales núcleos de generación de innovaciones, así como de demanda de personal calificado en las economías modernas (Jensen, 2013; Wilen, 2006; Stehrer et al, 2012; Gotsch et al, 2011).

Las actividades que están detrás de estas nuevas tendencias son las que se agrupan bajo el nombre de "servicios basados en conocimiento" (SBC), entre los que se incluyen los servicios contables, legales, de gestión y asesoramiento, análisis e inteligencia de mercado y financiera, arquitectura, audiovisuales, ingeniería, *software* y servicios informáticos, publicidad, investigación y desarrollo (I+D), salud y educación.

Mientras que algunas de esas actividades están más vinculadas con servicios profesionales (*back y front office*, asesorías, consultorías), otras se basan fuertemente en conocimiento científico o tecnológico (I+D, ingeniería, *software*) o en la creatividad (audiovisuales, publicidad). Pese a su diversidad, todos estos sectores emplean intensivamente personal de medio y alto nivel de calificación y son transmisores y generadores de conocimiento, tanto al interior de las distintas ramas, como hacia el conjunto de la economía (Desmarchelier et al, 2013).

¿Qué factores están detrás del dinamismo de estas actividades? En primer lugar, la tendencia de las corporaciones a focalizarse en sus *core business*. Esto ha provocado una "terciarización" o "desverticalización" de actividades que anteriormente se realizaban al interior de cada empresa. De esta manera, han surgido firmas especializadas en la prestación de diversos tipos de servicios, con las consiguientes ganancias de productividad para la economía en su conjunto y la posibilidad de desarrollar innovaciones de producto y proceso para un mercado cada vez más amplio (López y Ramos, 2014). En este sentido, el actual sector de "servicios" tal como se lo define en las estadísticas internacionales no es estrictamente comparable con lo que se llamaba "servicios" hace solo unas décadas.

En segundo lugar, el hecho de que al presente una parte sustancial del valor agregado de un producto industrial –e incluso crecientemente ocurre lo mismo con muchos productos primarios– consiste en servicios (I+D, diseño, *software*, logística, *marketing*, etc.) que requieren el empleo de personal de alto nivel de calificación. Esto se debe tanto a la propia evolución de la dinámica competitiva y tecnológica en las distintas ramas, como al creciente requerimiento de sistemas que garanticen el cumplimiento de normas de calidad, trazabilidad, sanidad, medio ambiente, laborales, etc. por parte de las empresas.

> Las TICs facilitan el despliegue exportador de los servicios

En tercer lugar, pari passu el crecimiento de la población y la elevación de sus niveles de ingreso y de la esperanza de vida, se incrementan las demandas por servicios de salud y educación y de nuevos servicios vinculados al entretenimiento y la cultura.

La otra gran novedad es que hoy en día muchos de estos servicios son fácilmente exportables gracias al despliegue de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), las cuáles han reducido el costo de generar, transmitir y almacenar información, así como los costos y tiempos requeridos para coordinar actividades a distancia (Baldwin, 2011).

APROXIMACIONES A LA DIMENSIÓN CUANTITATIVA

La naturaleza esencialmente "intangible" del comercio de servicios (sin que existan registros "aduaneros" del mismo), el hecho de que el mismo se presta a través de diferentes modalidades y la falta de acuerdos sobre cómo medir y registrar los intercambios existentes en diversas actividades, genera dificultades para

obtener estimaciones precisas de las exportaciones de servicios. A su vez, las estadísticas disponibles, basadas en datos de la balanza de pagos de cada país y recolectadas a nivel global por organismos como la UNCTAD y la OMC, son muy agregadas, lo cual hace difícil conocer el tipo específico de servicios que se exporta en cada caso[149]. Sin embargo, pese a estas limitaciones, es útil echar una mirada a estos datos, ya que reflejan el dinamismo de estos sectores frente a otros servicios y al mundo de los bienes (Cuadro 1).

La intangibilidad de los servicios dificulta las estimaciones del comercio

presencia de los servicios en las exportaciones mundiales se incrementa de forma notable. La base de datos *Trade in Value Added*, elaborada hace algunos años por la OCDE y la OMC, con un gran esfuerzo metodológico, permite estimar, entre otras cosas, la contribución de los distintos sectores en términos del valor agregado incorporado en las exportaciones de cada país. De aquí resulta que mientras el sector servicios representa aproximadamente 20% de las exportaciones mundiales si se mide el comercio en términos brutos, su participación se duplica cuando esa medición se realiza en términos de valor agregado (ver Escaith, 2008). Cifras más recientes apuntan a una participación de 50% en casos como los de EE.UU. o varios países europeos (WTO-OECD, 2013). Según otra estimación, casi 40% del valor agregado contenido en las exportaciones de vehículos de transporte se originaba en sectores de servicios en 2009 y, en promedio, ese porcentaje giraba en torno al tercio para el conjunto del sector industrial.

TENDENCIAS Y SITUACIÓN RECIENTE[150]

Para evaluar el grado de inserción de los países del MERCOSUR en el comercio global de SBC resulta útil considerar los datos de la OMC, ya que reporta categorías más desagregadas que las que informa la UNCTAD (la desventaja es que hay países que quedan fuera de cada una de las distintas categorías cuando no informan de forma desagregada sobre el comercio registrado en ellas). En base a esta fuente, se observa que solo Argentina, Brasil y Uruguay tienen alguna participación relevante en los mercados mundiales de SBC. Se destaca el caso de Argentina y Brasil en servicios audiovisuales, ocupando el lugar 16 y 12 respectivamente a nivel global, mientras que Brasil figura 16 en servicios empresariales y Argentina en el puesto 24 en *software* y servicios informáticos -Brasil aparece en la ubicación 27 en ese ranking- (Cuadro 2).

Adicionalmente, es posible recurrir a las cifras que surgen de las estimaciones de la balanza de pagos realizadas por los respectivos organismos oficiales en cada país. Observamos que entre 2005 y 2015 las exportaciones de SBC crecieron más de 230% en Brasil (los datos llegan a 2014) y en Argentina, y más de 420% en Uruguay (Cuadro 3). En contraste, las exportaciones totales de servicios aumentaron alrededor de 110%, 150% y 130%, respectivamente en Argentina, Brasil y Uruguay durante el mismo período, lo cual es indicio del buen desempeño que han tenido los sectores de

CUADRO 1
EXPORTACIONES MUNDIALES DE SERVICIOS BASADOS EN CONOCIMIENTO, 2005-2014 (US$ MILLONES Y %)

SBC	MONTOS			TASA DE CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVA (%)
	2005	2010	2014	2005-2014
TELECOM, SOFTWARE Y SERV. DE INFORMACIÓN	206.670	330.820	483.500	9,9
SERVICIOS EMPRESARIALES	514.280	779.540	1.110.180	8,9
SERV. PERSONALES, CULTURALES Y RECREATIVOS	24.710	35.000	43.940	6,6
TOTAL SERVICIOS	2.655.860	3.913.490	5.139.260	7,6
TOTAL BIENES	10.502.488	15.302.138	18.996.581	6,8

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

SBC del MERCOSUR en los respectivos contextos locales.

En adición a la información de comercio es útil tomar en cuenta la información generada por algunos rankings internacionales que estiman el "atractivo" de diferentes países y ciudades para el desarrollo de actividades de prestación de servicios *offshore*. Uno de los más difundidos es el elaborado por la consultora A. T. Kearney. Allí hay 3 países del MERCOSUR entre las 55 naciones consideradas, pero mientras que Brasil ha mejorado de manera constante su posicionamiento (y se encuentra cuarto en 2016), Argentina y Uruguay han venido perdiendo posiciones y se ubican en los lugares 36 y 51, respectivamente (Cuadro 4).

En tanto, otro ranking ya establecido es el producido por la consultora Tholons, el cual trabaja a nivel de ciudades. Entre las 100 localizaciones preferidas para el *offshoring* de SBC (de acuerdo con dicho ranking) figuran 6 brasileñas (Brasilia, Campinas, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro y San Pablo), 2 argentinas (Buenos Aires y Córdoba), y una de Paraguay (Asunción) y Uruguay (Montevideo), respectivamente. Las tendencias en cuanto a ascensos o descensos de estas ciudades son variadas en un contexto donde se observa un permanente predominio de la India y Filipinas (Cuadro 5).

Finalmente, cabe mencionar que en el ranking de la *International Association of Outsourcing Professionals* (el más conocido a nivel de empresas específicas) hay 4 empresas del MERCOSUR entre las 100 primeras prestadoras de servicios de *outsourcing* a nivel global, a saber, Assa, Prominente (Argentina), Stefanini y Tivit (Brasil).

En suma, varios países del MERCOSUR (y sus empresas) están insertos en el "mapa global" de los SBC. En la sección siguiente exploramos con más detalle los determinantes de esa inserción y sus características y limitaciones.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA UNA MEJOR INTEGRACIÓN[151]

VENTAJAS DE FORTALECER LOS SBC

Hoy buena parte de los países (y ciudades) del mundo desarrollado y emergente está compitiendo por atraer inversiones y desarrollar las exportaciones de SBC. Esto obedece a una serie de factores que, en parte, ya han sido comentados en la primera sección de este trabajo y que podrían resumirse en el siguiente listado que enumera algunas ventajas potenciales del sector de SBC:

- Usualmente el funcionamiento de estos sectores genera saldos positivos en la balanza comercial ya que sus requerimientos de importación son relativamente bajos.
- Son fuertes demandantes de empleo calificado (aunque también pueden ser la puerta de entrada al mundo laboral de jóvenes sin empleo capaces de adquirir habilidades básicas para desempeñarse, por ejemplo, como programadores de *software*) y usualmente pagan mejores salarios que el promedio de la economía.
- Son un canal para avanzar hacia una mayor diversificación de las estructuras productivas y exportadoras.
- Ofrecen oportunidades de inserción en los mercados locales e internacionales para las PYMEs.
- En la medida en que establezcan vinculaciones fuertes con proveedores y, en especial, con clientes y socios pueden promover importantes ganancias de productividad para toda la economía, así como ayudar a mejorar la calidad o la capacidad de diferenciación de los productores en otras ramas de actividad.
- En general dedican una cantidad significativa de recursos al desarrollo de actividades vinculadas a la generación de conocimiento.
- Pueden crear importantes derrames para el resto de la economía, por ejemplo, vía movilidad de personal.

Dentro del mundo de los SBC, hay actividades con diferentes grados de complejidad. En paralelo, mientras que en el caso de un segmento rutinario (e.g. *call centers*) el principal determinante de la competencia son los costos laborales y no se requieren conocimientos específicos de parte del personal (a excepción eventualmente del dominio de algún idioma), hay otros rubros (e.g. servicios de ingeniería) en los que lo fundamental es el acceso a capital humano altamente especializado.

A su vez, hay consenso en que las tareas más complejas no solo generan mayores impactos positivos por el lado de los derrames de conocimiento y el aumento de la productividad, sino que están menos expuestas a la competencia vía costos. Por tanto, muchos países buscan impulsar un escalamiento (*upgrading*) de sus industrias de SBC a fin de alejarse de las actividades más rutinarias –en donde es difícil generar ventajas específicas o diferenciales– y promover al avance hacia tareas más complejas, en donde no solo pueden construirse ese tipo de ventajas (haciendo más

sólida la inserción en las cadenas respectivas) sino también potenciar los posibles derrames y eslabonamientos.

LOS FACTORES DE COMPETITIVIDAD

En este escenario, ¿cuáles son los determinantes de la competitividad en el sector de SBC? Si bien naturalmente se trata de actividades heterogéneas, por lo que dichos determinantes son en gran medida específicos a cada una de ellas, hay algunos factores más o menos comunes que pueden resumirse del siguiente modo:

• Capital Humano

Indudablemente se trata del principal activo que puede tener un país para desarrollar una industria de SBC, especialmente si se quieren exportar o desarrollar servicios más complejos, diferenciados y menos rutinarios. El capital humano remite, principalmente, a la disponibilidad de una fuerza de trabajo bien calificada en términos de sus credenciales educativas y experiencia y competencias laborales, pero también al dominio de idiomas extranjeros, en particular, pero no únicamente, el inglés.

• Costos

Entre ellos, sin dudas los más relevantes son los costos laborales, ya que hablamos de actividades altamente intensivas en trabajo. Tratándose de un sector que puede fácilmente relocalizar sus tareas en cualquier lugar del mundo dados los bajos niveles de inversión en activos físicos e infraestructura que se requieren, no sorprende que los costos pasen a ser una de las variables clave para definir la participación de los países/empresas en los distintos eslabones de las cadenas globales de valor (CGV). Entre otros factores, los costos laborales son a su vez determinados por los niveles de tipo de cambio, las cargas impositivas asociadas a la contratación de mano de obra y las características de la legislación laboral.

• Infraestructura

La disponibilidad de infraestructura TIC moderna y eficiente es un factor crucial para el desarrollo de un sector de SBC, ya que es ella justamente la que permite la fragmentación de los procesos productivos y la provisión remota de servicios.

• Sistema Nacional de Innovación

Los esfuerzos en I+D y otras actividades generadoras de conocimiento son un factor importante para la exportación de servicios, en especial para aquellos en donde la innovación juega un papel más relevante. En este sentido, son también muy importantes las vinculaciones que existen entre el sistema educativo y el sector productivo. La posibilidad que encuentran las empresas de acceder al conocimiento y a los recursos humanos calificados en países con sistemas nacionales de innovación más densos constituye un activo muy importante para la radicación de inversiones en tareas de alto valor agregado.

CUADRO 2

PRINCIPALES EXPORTADORES DE SBC, 2014 (US$ MILLONES Y POSICIÓN EN EL RANKING MUNDIAL)

SOFTWARE Y SERVICIOS INFORMÁTICOS			SERVICIOS EMPRESARIALES			SERVICIOS AUDIOVISUALES		
#	PAÍS	MONTO	#	PAÍS	MONTO	#	PAÍS	MONTO
1	INDIA	53.261	1	ESTADOS UNIDOS	126.726	1	LUXEMBURGO	4.309
2	HOLANDA	35.982	2	REINO UNIDO	95.016	2	HOLANDA	2.530
3	ALEMANIA	24.251	3	FRANCIA	86.508	3	FRANCIA	2.332
4	ESTADOS UNIDOS	15.310	4	ALEMANIA	79.560	4	CANADÁ	1.724
5	SUECIA	13.636	5	CHINA	68.895	5	ALEMANIA	1.390
6	FRANCIA	11.113	6	HOLANDA	49.283	6	BÉLGICA	829
7	ISRAEL	8.534	7	INDIA	47.305	7	COREA DEL SUR	551
8	BÉLGICA	7.755	8	BÉLGICA	45.231	8	INDIA	406
9	CANADÁ	5.694	9	JAPÓN	37.288	9	JAPÓN	391
10	AUSTRIA	5.336	10	SINGAPUR	36.448	10	HUNGRÍA	391
24	ARGENTINA	1.313	16	BRASIL	21.351	12	BRASIL	265
27	BRASIL	947	37	ARGENTINA	4.328	16	ARGENTINA	222
39	URUGUAY	277	68	URUGUAY	437	44	VENEZUELA	7
64	BOLIVIA	16	103	VENEZUELA	88	54	BOLIVIA	2
65	VENEZUELA	16	128	BOLIVIA	19		**TOTAL**	**18.509**
	TOTAL	**224.280**	147	PARAGUAY	3			
				TOTAL	**1.119.603**			

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

CUADRO 3
EXPORTACIONES DE SBC EN ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY (2005-2015, US$ MILLONES)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ARGENTINA											
TOTAL SERVICIOS	6.634	8.023	10.363	12.156	10.967	13.550	15.442	15.185	14.733	13.823	13.952
SERVICIOS DE INFORMÁTICA	235	374	651	891	1.049	1.321	1.744	1.710	1.682	1.313	1.466
SERVICIOS EMPRESARIALES, PROFESIONALES Y TÉCNICOS	1.456	1.774	2.407	3.089	2.987	3.871	4.765	4.937	4.893	4.246	4.528
SERV. JURÍDICOS, CONTABLES, DE ASESORAMIENTO	491	699	920	1.168	1.168	1.995	2.405	2.778	2.638	2.276	2.428
SERV. DE PUBLICIDAD, INVESTIGACIÓN DE MERCADO	174	240	313	403	333	518	604	493	494	423	452
SERV. DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	127	164	197	254	257	359	446	442	484	474	505
SERV. ARQUITECTÓNICOS, INGENIERÍA	67	119	130	172	225	351	446	373	329	290	309
OTROS SERVICIOS	333	291	498	664	627	195	302	313	323	275	293
SERVICIOS AUDIOVISUALES Y CONEXOS	192	241	305	470	275	327	342	310	280	222	264
TOTAL SBC	1.884	2.389	3.363	4.450	4.311	5.518	6.852	6.958	6.856	5.781	6.258
ÍNDICE 2005=100	100	127	179	236	229	293	364	369	364	307	332
BRASIL											
TOTAL SERVICIOS	16.047	19.476	23.954	30.451	27.728	31.599	38.209	39.864	39.127	40.764	s.d.
COMPUTACIÓN E INFORMACIÓN	88	102	161	189	209	210	236	596	443	1.105	s.d.
SERVICIOS EMPRESARIALES, PROFESIONALES Y TÉCNICOS	6.038	7.524	10.076	12.915	12.374	14.629	18.346	20.067	18.900	19.453	s.d.
SERV. JURÍD., AUDIT., CONTAB., TRIBUT. Y EDUCACIÓN	455	1.437	1.890	2.684	2.286	2.860	3.131	3.363	3.147	3.517	s.d.
PUBLICIDAD	133	173	222	334	348	381	594	701	802	885	s.d.
SERV. DE INGENIERÍA, ARQUITECTURA, I+D Y ASIST. TÉCNICA	3.382	3.724	4.854	5.764	5.810	5.887	7.718	9.243	8.496	3.595	s.d.
SERV. ADMIN. Y OTROS TÉCNICOS Y PROFESIONALES	1.906	2.055	2.887	3.898	3.752	5.265	6.662	6.577	6.141	11.225	s.d.
AUDIOVISUALES	16	21	17	26	26	32	13	13	19	267	s.d.
TOTAL SBC	6.141	7.646	10.254	13.130	12.609	14.871	18.595	20.676	19.362	20.824	s.d.
ÍNDICE 2005=100	100	124	167	214	205	242	303	337	315	339	s.d.
URUGUAY											
TOTAL SERVICIOS	1.311	1.387	1.833	2.277	2.320	2.688	3.642	3.601	3.481	3.346	3.002
SERVICIOS DE INFORMÁTICA	83	122	154	180	145	177	179	179	277	277	277
OTROS SERVICIOS EMPRESARIALES	52	77	183	224	241	307	389	467	417	437	422
TOTAL SBC	134	198	337	404	386	484	568	647	694	714	699
ÍNDICE 2005=100	100	148	251	301	288	361	424	482	518	533	522

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC (Argentina), Banco Central de Brasil y Banco Central de Uruguay.

• Condiciones de entorno

El contexto institucional, legal y macroeconómico también es un factor de peso, especialmente para los servicios no rutinarios, más complejos y que requieren mayor interactividad. Lo mismo ocurre con los niveles de apertura, liberalización y/o desregulación de mercados y la existencia de acuerdos de integración y protección de inversiones.

• Geografía y cultura

Otro factor relevante son los husos horarios. Aquí no hay, sin embargo, una determinación tan clara de la dirección de la influencia, ya que para ciertas operaciones estar alineado en el mismo huso horario es favorable, mientras que para otras (donde, por ejemplo, importa tener una cobertura 7x24) se buscan localizaciones situadas en husos complementarios. La cercanía geográfica y la proximidad cultural son también factores determinantes de la competitividad en estos sectores.

• Políticas de promoción

Las políticas de promoción son parte del escenario competitivo global en estos sectores. Entre las más usuales se encuentran las siguientes:

- Exenciones fiscales
- Exenciones sobre derechos de importación
- Subsidios directos
- Créditos preferenciales
- Provisión de infraestructura específica
- Creación de Zonas Francas y Parques Tecnológicos
- Leyes de promoción sectorial
- Subsidios para certificaciones de calidad e I+D
- Firma de acuerdos para evitar la doble tributación
- Estímulos para la formación de capital humano especializado

LOS SOPORTES DE LOS SBC EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Como vimos antes, dentro del MERCOSUR, Argentina, Brasil y Uruguay son los países con mayor nivel de desarrollo de estos sectores (y son también aquellos en donde más se ha avanzado en la aplicación de políticas promocionales). Sin embargo, trabajos previos muestran que, más allá de algunos avances recientes y de ciertos nichos de negocio, la inserción de la región en los sectores de SBC se limita, en general, a segmentos de baja o moderada complejidad tecnológica y/o que no resultan estratégicos en términos de las actividades globales de las corporaciones que dominan las respectivas cadenas (ver López et al., 2009; 2011). Esto plantea, en consecuencia, desafíos adicionales para el MERCOSUR desde el punto de vista de la necesidad de "escalar" en las cadenas de valor de estos sectores.

¿Cuáles son las ventajas competitivas que presentan estos países a la hora de disputar posiciones en el mercado internacional de SBC?

• Disponibilidad relativa de capital humano con buen nivel de calificación y costos menores a los de los países desarrollados.

• En Argentina y, en particular, en Brasil, mercados internos que favorecen los procesos de aprendizaje empresario y la generación de derrames y eslabonamientos.

• Afinidad cultural con varios de los principales mercados.

• Husos horarios alineados con EE.UU. y no tan lejanos a los europeos.

Este análisis puede alcanzar un mayor detalle si se observa el posicionamiento de las naciones del MERCOSUR en algunos de los rankings antes mencionados (Cuadro 6)[152]. Aunque, lamentablemente, no se dispone de información reciente, un ejercicio correspondiente a 2011 es ilustrativo de la situación, sin que existan motivos para pensar que se hayan dado alteraciones sustantivas de estas escalas.

Las principales ventajas relativas de Argentina y Brasil están en su fuerza laboral, factor que en Uruguay se convierte en la mayor desventaja, dado el pequeño tamaño de su fuerza de trabajo disponible. En tanto, a nivel global todos los países del bloque se posicionan mal en educación, lo cual es consistente, por ejemplo, con el muy magro desempeño de los alumnos en las pruebas PISA y la baja cantidad de graduados universitarios con relación a la población (con poca inclinación, además, a estudiar carreras ingenieriles). En cuanto a entorno de negocios y atractivo financiero (costos), en general los países del MERCOSUR se encuentran en niveles intermedios, destacándose el caso de Uruguay por su buena performance en materia de carga de impuestos y regulaciones.

Adicionalmente, los países del MERCOSUR tienen problemas bien conocidos en cuanto al funcionamiento de sus sistemas de innovación, que se evidencian, por ejemplo, en la pobre performance en materia de indicadores tales como gastos en I+D o patentes. Esto se constituye en una limitante al escalamiento en las cadenas de valor de SBC. En tanto, las barreras de acceso al crédito (y la cuasi ausencia de un mercado de capital de riesgo) dificultan la emergencia de start ups innovadores de clase mundial, así como la internacionalización de muchas firmas proveedoras de SBC.

Pensando a futuro, y como es bien conocido, una tendencia que está asomando fuertemente en el escenario productivo global es la

CUADRO 4

ÍNDICE DE ATRACTIVO PARA LOCALIZACIÓN OFFSHORE (2011-2016)

PAÍS	RANKING 2016	RANKING 2014	RANKING 2011	VALORES ÍNDICE 2016			
				ATRACTIVO FINANCIERO	CAPACIDAD Y DISPONIB. DE FUERZA LABORAL	ENTORNO DE NEGOCIOS	PUNTAJE TOTAL
INDIA	1	1	1	3,22	2,55	1,19	6,96
CHINA	2	2	1	2,28	2,71	1,51	6,49
MALASIA	3	3	1	2,75	1,42	1,89	6,05
BRASIL	4	8	12	2,34	2,07	1,59	6,00
INDONESIA	5	5	5	3,23	1,54	1,22	5,99
TAILANDIA	6	6	7	3,04	1,44	1,44	5,92
FILIPINAS	7	7	9	3,17	1,43	1,29	5,88
MÉXICO	8	4	6	2,17	1,56	1,61	5,87
CHILE	9	13	10	2,58	1,26	1,88	5,72
POLONIA	10	11	24	2,41	1,37	1,90	5,68
ARGENTINA	36	38	30	2,36	1,50	1,20	5,06
URUGUAY	51	42	41	1,97	0,94	1,62	4,53

Fuente: Elaboración propia en base a datos A.T. Kearney (2011, 2014, 2016).

CUADRO 5
RANKING DE LAS MEJORES CIUDADES "EMERGENTES" Y "ASPIRANTES" PARA DESARROLLAR PROCESOS DE OUTSOURCING (2010-2016)

PAÍS	CIUDAD	2010	2012	2013	2014	2015	2016
INDIA	BANGALORE	1	1	1	1	1	1
FILIPINAS	MANILA	2	2	3	2	2	2
INDIA	MUMBAI	4	4	2	3	3	3
INDIA	DELHI	3	3	4	4	4	4
INDIA	CHENNAI	5	5	5	5	5	5
INDIA	HYDERABAD	6	6	6	6	6	6
INDIA	PUNE	8	7	7	7	7	8
FILIPINAS	CEBU CITY	9	9	8	8	8	7
POLONIA	CRACOVIA	7	8	10	9	9	9
IRLANDA	DUBLIN	11	11	9	10	12	10
BRASIL	SÃO PAULO	20	19	18	20	24	27
BRASIL	CURITIBA	19	23	27	27	26	26
ARGENTINA	BUENOS AIRES	27	27	24	28	33	33
URUGUAY	MONTEVIDEO	38	38	37	36	35	34
BRASIL	RIO DE JANEIRO	41	37	38	39	44	45
BRASIL	BRASILIA	64	55	43	49	50	50
ARGENTINA	CÓRDOBA	79	77	71	73	71	71
BRASIL	RECIFE	82	85	78	80	77	77
BRASIL	CAMPINAS	90	89	91	88	88	88
PARAGUAY	ASUNCIÓN	100	-	90	94	93	91

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tholons.

automatización de tareas, la cual ha generado intensos debates a partir de sus potenciales efectos negativos sobre el empleo, en particular aquel de carácter rutinario o mecanizable. La automatización o robotización de procesos también se está verificando en los sectores de SBC.

Esta tendencia puede tener ciertamente consecuencias negativas sobre las oportunidades de terciarización abiertas para las firmas de países en desarrollo, ya que sus ventajas en materia de costos laborales dejan de ser relevantes en un escenario en donde muchas tareas pueden comenzar a ser desarrolladas de manera automatizada o bien provistas en forma de servicios estandarizados desde la nube –*Business Process as a Service, BPaaS*– (A T Kearney, 2016).

Ahora bien, también se abren oportunidades a partir de este nuevo contexto. Por ejemplo, tanto la robotización como la estandarización vía BPaaS implican la apertura a nuevos jugadores que propongan soluciones y modelos de negocio innovadores.

De aquí emerge claramente una agenda de desafíos para la región. Por un lado, tenemos los casos de Paraguay y Venezuela, países que se encuentran en las primeras etapas en cuanto a la inserción en los mercados de SBC, y en donde se requiere identificar, vía cooperación público-privada, nichos de negocio en donde las capacidades disponibles puedan ser potenciadas de modo de construir ventajas competitivas que permitan el despegue exportador y la atracción de inversiones.

En los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, el escenario llama a continuar alejándose de los segmentos más rutinarios y basados en costos laborales bajos, no solo por la necesidad de escalamiento antes mencionada, sino también por las amenazas que surgen de las tendencias a la automatización de procesos en estas industrias. Esto implica promover procesos de transformación en la fuerza de trabajo, tanto a través del énfasis en la adquisición de "*soft skills*", como en el desarrollo de mayores capacidades analíticas y la generación de capital humano especializado de alto nivel.

En paralelo, es preciso estimular el emprendedorismo y la innovación en estas actividades, así como la emergencia de mayores derrames y encadenamientos. Aquí hay, por un lado, tareas relacionadas con el entorno, incluyendo mejoras en la infraestructura disponible (en particular, pero no únicamente, la vinculada a TICs), profundización de los mercados financieros y mejor acceso al crédito, generación de información e inteligencia de mercado y una mayor articulación entre el sector productivo y el sistema de ciencia y tecnología. En paralelo, también hay desafíos por el lado microeconómico, entre los que podemos citar la necesidad de estimular procesos de mejora en la gestión empresarial y la adquisición de certificaciones,

la promoción de mayores vínculos inter-empresarios (tanto, por ejemplo, entre empresas grandes y subcontratistas en estos sectores, como entre prestadores de SBC y firmas que operan en otras cadenas) y el fomento al desarrollo de capacidades innovadoras

EL ROL DE LA NTEGRACIÓN REGIONAL

Hay cuatro canales a través de los cuáles la mayor cooperación regional podría ayudar a mitigar algunos de los obstáculos, hoy vigentes, para una mayor y mejor inserción del MERCOSUR en las cadenas de valor de SBC.

CAPITAL HUMANO

El capital humano es un factor central para la competitividad en estos sectores. Hay indudablemente algunos aspectos que hacen a la disponibilidad y calificaciones de la fuerza de trabajo que son propios de la competencia de cada país, como por ejemplo los niveles de calidad de los sistemas educativos. Pero hay otros en donde es posible imaginar formas de cooperación:

• Creación de programas conjuntos de especialización de alto nivel en determinadas áreas del conocimiento vinculadas a estas industrias. Un antecedente en este sentido son los cursos que dicta el CABBIO (Centro Argentino Brasileño de Biotecnología), y si queremos remontarnos más atrás en el tiempo, las actividades de la Escuela Superior Latinoamericana de Informática (ESLAI), que funcionó en Argentina entre 1986 y 1990 y recibía becarios de varios países de América Latina.

• Promoción de una mayor articulación en la oferta ya existente de cursos de grado y posgrado, facilitando, por ejemplo, los intercambios de alumnos y profesores, así como la creación de foros y otros mecanismos para compartir experiencias, currículas y metodologías de aprendizaje, etc.

• Reducción de trabas a la libre circulación de trabajadores al interior del MERCOSUR. Aquí hay dos temas importantes en la agenda: la instrumentación de una visa de trabajo y el reconocimiento de títulos (SELA, 2015). Esto facilitaría los procesos de complementación productiva, así como el mayor comercio de servicios al interior del bloque (con las consiguientes ganancias de escala y especialización).

CADENAS DE VALOR Y COMPLEMENTACIÓN PRODUCTIVA

Tomando en cuenta el rol que pueden jugar los SBC para mejorar la productividad, la calidad, los niveles de diferenciación y otros atributos competitivos clave del resto de los sectores productivos, se abre un espacio para iniciativas de complementación productiva. Se deberían identificar las oportunidades de complementación dentro de las principales cadenas de valor regionales, en las cuales empresas del bloque proveedoras de SBC puedan articularse con las empresas líderes de dichas cadenas. Los ejercicios de *match-making* serían una herramienta importante para avanzar en esa dirección, en un esquema en que el sector público facilita la articulación de los agentes privados.

CUADRO 6
POSICIONES EN LOS COMPONENTES DEL ÍNDICE KEARNEY (2011)

	ARG	BRA	URU
RANKING 2011	30	12	41
ENTORNO DE NEGOCIOS	**46**	**30**	**29**
RIESGO PAÍS	44	28	32
INFRAESTRUCTURA	34	33	27
EXPOSICIÓN CULTURAL	45	48	27
SEGURIDAD DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL	48	22	37
CAPACIDAD Y DISPONIBILIDAD DE LA FUERZA LABORAL	**15**	**8**	**41**
EXPERIENCIA RELEVANTE	13	9	38
TAMAÑO Y DISPONIBILIDAD DE FUERZA LABORAL	18	4	42
EDUCACIÓN	40	39	31
IDIOMA	12	31	17
ATRACTIVO FINANCIERO	**26**	**37**	**28**
COSTOS LABORALES	23	34	30
COSTOS DE INFRAESTRUCTURA	31	50	37
COSTOS DE IMPUESTOS Y REGULACIONES	44	35	9

Fuente: elaboración propia sobre la base de A.T. Kearney (2011).

En tanto, dado que en muchos casos las empresas de SBC originarias del MERCOSUR tienen limitaciones para acceder a determinados mercados en términos de su escala o sus capacidades, la promoción de la asociatividad entre firmas de distintos países podría ayudar a mitigar dichos obstáculos.

ESCALAMIENTO DE SBC Y FOMENTO AL EMPRENDEDORISMO Y LA INNOVACIÓN

La necesidad de escalar en las cadenas de valor en los sectores de SBC requiere a su vez un desarrollo de las capacidades emprendedoras e innovadoras. La cooperación regional puede contribuir, por ejemplo, a través del canal financiero. Un objetivo razonable es la creación de fondos de capital de riesgo regionales, dado que cada uno de los países del MERCOSUR por separado (en particular los más pequeños) probablemente no ofrece el suficiente nivel de proyectos prometedores como para inducir la inversión en este tipo de fondos. La creación de una bolsa de valores regional, o bien la incorporación al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA, que agrupa a las bolsas de valores de Colombia, Chile, México y Perú) también podría ayudar a un mejor acceso al financiamiento para las firmas de estos sectores. En el mismo sentido, y atendiendo específicamente a la problemática PyME, se puede escalar el Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Finalmente, la constitución de fondos de innovación de carácter regional también podría ayudar a promover la cooperación y el desarrollo de proyectos conjuntos entre empresas de distintos países del bloque.

DISCIPLINAS INTERNAS Y NEGOCIACIONES EXTERNAS

En el plano interno, la primera tarea es avanzar en el proceso de liberalización del comercio de servicios y armonización de reglas dentro del MERCOSUR. Esto debe incluir la adopción de reglas que uniformen y disciplinen el otorgamiento de incentivos a estos sectores. La generación de un sistema de estadísticas más avanzado y con mayor nivel de desagregación también ayudaría a monitorear y evaluar la evolución de los intercambios comerciales en estos sectores al interior del bloque.

En el plano externo, aparecen en el horizonte la necesidad de coordinar posiciones ante la eventual continuidad de las negociaciones para la concreción del *Trade in Services Agreement* (TISA) y la búsqueda conjunta de la apertura de mercados en los distintos foros multilaterales, regionales y bilaterales.

NOTAS

[149]Por ejemplo, en casi todos los países hay una sola línea que agrupa todas las transacciones en el sector *software* y servicios informáticos, así como otra que engloba los servicios de contabilidad, gestión, legales, consultorías, etc. Para tomar un ejemplo al azar como contraste, solo para el producto "máquinas para impresión" hay 9 posiciones diferentes en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que rige las estadísticas de comercio de bienes a nivel mundial.

[150]A partir de 2014, la UNCTAD (así como la OMC) informa los datos mundiales del comercio de *software* y servicios informáticos junto con los de telecomunicaciones. Como se verá más adelante, hay datos más desagregados para los países que los informan en sus respectivas balanzas de pagos.

[151]Datos basados en las 58 economías incluidas en la mencionada base de datos, las cuales representan alrededor del 95% del PIB mundial.

[152]Para algunos trabajos previos sobre los temas tratados en esta y la siguiente sección ver López et al (2009, 2011, 2014), López y Ramos (2010, 2013) y Rozemberg y Gayá (2015).

[153]Lo que sigue está basado fuertemente en López y Ramos (2013 y 2014).

[154]Tomamos el 2011 debido a que no están disponibles los datos desagregados del ranking para años posteriores.

BIBLIOGRAFIA

A.T. Kearney (2011) "Offshoring Opportunities Amid Economic Turbulence: The 2011 A.T. Kearney Global Services Location Index". A.T. Kearney, Inc.

A.T. Kearney (2014) "A Wealth of Choices: From Anywhere on Earth to No Location at All: The 2014 A.T. Kearney Global Services Location Index". A.T. Kearney, Inc.

A.T. Kearney (2016) "On the Eve of Disruption: The 2016 A.T. Kearney Global Services Location Index". A.T. Kearney, Inc.

Baldwin, R. (2011) Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters. Working Paper 17716. National Bureau of Economic Research.

Desmarchelier, B., F. Djellal y F. Gallouj (2013) "Knowledge intensive business services and long term growth," Structural Change and Economic Dynamics, Elsevier, vol. 25(C), pp 188-205.

Escaith, H. (2008) "Measuring trade in value added in the new industrial economy: statistical implications". MPRA Paper 14454. Munich Personal RePEc Archive.

Gotsch, M., Hipp, C., Gallego, J. y Rubalcaba, L. (2011) "Knowledge Intensive Services Sector". Sectoral Innovation Watch. Final sector report. Europe INNOVA.

Jensen, J. B. (2013) "Overlooked Opportunity: Tradable Business Services, Developing Asia, and Growth". ADB Economics Working Paper No. 326. Asian Development Bank.

López, A., A. Niembro y D. Ramos (2011) "Cadenas globales de valor en el sector servicios: estrategias empresarias e inserción de los países de América Latina", Revista Integración y Comercio, Nº 32, Enero-Junio.

López, A., A. Niembro y D. Ramos (2014) "La competitividad de América Latina en el comercio de servicios basados en el conocimiento", Revista de la CEPAL, 113, Agosto.

López, A., D Ramos e I Torre (2009) "La exportación de servicios en América Latina y su integración en las cadenas globales de valor", Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, Marzo.

López, A. y D. Ramos (2010) "La exportación de servicios en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y México", Serie Red Mercosur N° 17, Montevideo.

López, A. y D. Ramos (2013) "Los servicios basados en el conocimiento: una nueva oportunidad exportadora para la Argentina", CENIT, DT 53, Buenos Aires.

López, A. y D. Ramos (2014) "¿Pueden los servicios intensivos en conocimiento ser un nuevo motor de crecimiento en América Latina?", en Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, Volumen 8, Nº 24.

Rozemberg, R. y R. Gayá (2015) "Oportunidades y desafíos del comercio de servicios para el MERCOSUR", Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA). Instituto de Estrategia Internacional (IEI), CERA, Buenos Aires.

SELA (2015) "Marcos Regulatorios en los mecanismos de integración subregional en América Latina y el Caribe: Armonización y Convergencia", Caracas.

Stehrer, R., Biege, S., Borowiecki, M., Dachs, B., Francois, J. F., Hanzl-Weiss, D., Hauknes, J., Jäger, A., Knell, M., Lay, G., et al. (2012) "Convergence of Knowledge-intensive Sectors and the EU's External Competitiveness". Research Reports No. 377. Viena: The Vienna Institute for International Economic Studies.

Tholons (varios años) "Top 100 Outsourcing Destinations", Tholons.

Wilen, H. (2006) "Which are the characteristics of Europe's highly qualified human resources?". Science and Technology 8/2006. European Communities.

WTO-OECD (2013) "OECD-WTO Database on Trade in Value Added. Preliminary Results"

LAS RAZONES Y LOS PLANOS DE LA INTEGRACIÓN

FÉLIX PEÑA
Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC

La relación bilateral entre Argentina y Brasil siempre ocupó un lugar especial en la dinámica que, a través de los años, condujo finalmente a la creación del MERCOSUR y a su posterior desarrollo. No ha sido, por cierto, el único factor relevante. Pero en su dialéctica de conflicto y cooperación, tal relación bilateral sí fue fundamental para entender por qué se llegó al Tratado de Asunción en 1991, y por qué, luego, la construcción de este espacio de integración subregional no siguió un camino lineal.

Lo cierto es –salvo quizás en el plano teórico o eventualmente ideológico–, que resulta difícil imaginar un camino lineal para procesos de integración entre naciones soberanas y contiguas, que deciden trabajar juntas porque entienden que les conviene, y que colocan tal decisión en un compromiso formal de largo plazo, que aspira a ser permanente. Objetivos y métodos de trabajo conjunto, quedan expuestos a dinámicas de cambios que son multidimensionales y que muchas veces escapan a la voluntad de los protagonistas del momento. Ellas responden a factores que son, a la vez, políticos, económicos, sociales y culturales, y también legales. Son internas a los países participantes del emprendimiento conjunto, pero también se originan en el contexto externo, global y regional.

De allí la necesidad de actualizar constantemente las razones que impulsan al trabajo conjunto entre las naciones participantes –dimensión existencial–, y las que inciden en cómo el proceso pactado se desarrolla –dimensión metodológica–.

Es obvio que el MERCOSUR no puede escapar a los requerimientos de adaptación constante de objetivos e instrumentos a nuevas realidades, tanto internas a sus países miembros como externas.

Y también está claro que al comenzar el año 2017, los países miembros como el mundo todo, han entrado en un momento internacional de cambios signados por la confusión y la incertidumbre. Un orden internacional parece haber colapsado. Pero también están colapsando conceptos, enfoques teóricos, paradigmas, que se emplean para entender las realidades. Incluso los referidos a los denominados procesos de integración económica.

El MERCOSUR enfrenta ahora un desafío complejo. Suponiendo que sus países miembros deciden seguir trabajando juntos en un mismo proceso de integración –y todo indicaría que ello es así, al menos en los que fueron los fundadores–, en los próximos meses tendrán que tomar decisiones relevantes para determinar cómo continuarán haciéndolo. Es decir, tendrán que optar por metodologías que sean efectivas y eficaces.

En tal perspectiva, tres parecen ser algunos planos relevantes y muy vinculados entre sí, como bases para acciones futuras que tengan credibilidad. Uno es el bilateral entre Argentina y Brasil, para el cual el Tratado de integración de 1988 brinda una base institucional apropiada. El otro, es el subregional del MERCOSUR, para el que el Tratado de Asunción también provee de una base institucional que sigue siendo válida. Y el tercero, es el regional más amplio, para el que el Tratado de Montevideo de 1980, con su instrumento de acuerdos de alcance parcial, torna a la ALADI como base para acciones que pueden ser eficaces en la actualidad.

En estos tres planos resultará fundamental –para que las acciones que se impulsen sean creíbles– lograr razonables equilibrios entre dos requerimientos que no siempre lograron ser satisfechos en la integración latinoamericana, incluyendo la del MERCOSUR. Uno, es la flexibilidad necesaria para navegar realidades nacionales e internacionales, que son complejas y dinámicas. El otro, es la previsibilidad que requerirán quienes tienen que adoptar decisiones de inversión productiva en función de oportunidades que generan los acuerdos que se logren. A nivel político, ambos requerimientos merecerían fuerte atención.

BID
Mejorando vidas

MEDIO AMBIENTE E INTEGRACIÓN

La dinámica medioambiental no reconoce fronteras. Por eso, las políticas nacionales para lidiar con consecuencias de los fenómenos ambientales tienden, con frecuencia, a adquirir dimensiones regionales o incluso globales. Más allá de una adaptación pasiva a esa tendencia, es posible imaginar agendas en las que una visión cooperativa suma eficiencia a la implementación de medidas que atenúen impactos negativos de la dinámica medioambiental o estimulan comportamientos amigables con el ecosistema

POLÍTICA FISCAL AMBIENTAL

FERNANDO LORENZO

ENERGÍAS RENOVABLES

MIGUEL CARRIQUIRY
FERNANDA MILANS

CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

MARTINA CHIDIAK
MARÍA FLORENCIA SAULINO

POLÍTICA FISCAL AMBIENTAL

FERNANDO LORENZO

Dado el peso de los recursos naturales en la configuración económica de los países del MERCOSUR, su uso sustentable se torna estratégico. La elaboración de perspectivas comunes en materia ambiental incluyendo a los países asociados aportaría a la consecución de los objetivos mundiales de reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático. Un foro de discusión regional permitiría, además, trabajar sobre el objetivo de lograr un "valor agregado ambiental", "exportaciones verdes" que harían parte de una estrategia de competitividad y diferenciación de productos destinados al mercado global. Una política fiscal ambiental eficiente, y las cuestiones de economía política asociadas a su implementación, se verían enriquecidas por una perspectiva más amplia que la de objetivos e instrumentos nacionales.

AVANCES, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL

El cambio climático y la sostenibilidad ambiental son temas que han ido adquiriendo creciente interés durante las últimas décadas. Tanto las autoridades nacionales de un número cada vez más importante de países, como las organizaciones sociales que se movilizan por la preservación de los recursos ambientales, reconocen y subrayan la relevancia que tienen estos fenómenos para las sociedades modernas. Los desarrollos institucionales y las políticas aplicadas por los gobiernos han enfatizado la necesidad de introducir nuevas regulaciones y normativas tendientes a mitigar los efectos del cambio climático, procurando una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los países del MERCOSUR han adherido a esta perspectiva y han participado activamente de los foros internacionales convocados para debatir las implicaciones del cambio climático sobre el desarrollo económico y social. La región se ha sumado de forma activa, aunque con entusiasmo diverso, a los ámbitos de cooperación multilateral que se han creado para atender y dar respuesta a los problemas planteados.

En los esfuerzos para atender los desafíos del cambio climático han predominado las perspectivas nacionales. En efecto, los acuerdos alcanzados en el marco de la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, celebrada en París entre los meses de noviembre y diciembre de 2015 y organizada en el marco de la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, los países participantes asumieron compromisos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Los acuerdos alcanzados en esta instancia se materializaron en el establecimiento de las denominadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (INDC, por sus siglas en inglés). Estas contribuciones contienen las acciones de mitigación y adaptación a las que cada país se ha comprometido, de forma voluntaria, a efectos de contribuir a que la trayectoria de las emisiones sea compatible con la meta global de limitar el calentamiento global hasta alcanzar dos grados centígrados de temperatura en el planeta respecto a la época preindustrial.

Esta aproximación nacional ante el cambio climático deja abiertos interrogantes acerca de las oportunidades que podría ofrecer la cooperación regional para definir perspectivas comunes y, por qué no, para que los países de la región realicen un aporte adicional para el cumplimiento de los objetivos globales.

La relevancia que tiene para los países del MERCOSUR el uso sustentable de los recursos naturales hace que la preservación del medio ambiente merezca ser analizada de forma diferente a la que predomina en los países industrializados. La producción agropecuaria, intensiva en recursos naturales renovables, tiene gran significación en la oferta exportable de las economías que conforman el MERCOSUR y define una parte fundamental de la inserción exportadora de estas economías en los mercados internacionales. En este contexto, parecería razonable plantear que los desafíos del cambio climático deberían integrarse en el diseño de estrategias de desarrollo que abrieran espacios para gestar una visión común entre los miembros del MERCOSUR.

> Nuevas regulaciones y normativas para mitigar los efectos del cambio climático

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se realiza una breve introducción acerca del uso de la política fiscal para enfrentar los desafíos del cambio climático. En la sección 3 se identifican los instrumentos de política económica más frecuentemente utilizados para alcanzar objetivos ambientales. En la cuarta sección se analiza la especificidad que tiene la preservación de los recursos naturales renovables para los países del MERCOSUR, subrayando el papel que éstos tienen en la estructura de las exportaciones de bienes y en la modalidad de inserción internacional de las economías. En la sección 5 se pasa revista a la experiencia de los países de la región en el uso de instrumentos fiscales ambientales con el propósito de poner en evidencia el apenas incipiente desarrollo que ha tenido hasta el presente la fiscalidad verde. En la sexta sección se presenta un esquema conceptual para el desarrollo de una estrategia orientada a impulsar reformas fiscales ambientales, considerando diversas alternativas relativas a la especificidad de los instrumentos fiscales utilizados y analizando las dimensiones

de economía política que implicarían la puesta en práctica de los esfuerzos reformistas. En la sección final se realizan consideraciones sobre la posibilidad de avanzar hacia una visión regional sobre el uso de la política fiscal con fines ambientales y proponer ideas que podrían servir de base para impulsar la cooperación regional sobre estos temas.

POLÍTICA FISCAL AMBIETAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático puede entenderse, desde una perspectiva estrictamente económica, como la mayor externalidad negativa que están enfrentando las economías en la actualidad (Stern, 2007). Parece lógico y natural, por tanto, que las políticas públicas estén llamadas a contribuir al objetivo de controlar o eliminar los efectos de esta externalidad.

El sector público dispone de diversas herramientas para contribuir a enfrentar los desafíos del cambio climático y para promover el uso sustentable de los recursos naturales: impuestos, subsidios, permisos comercializables, mecanismos de fijación de precios y políticas de regulación o control.

> Una perspectiva común simplificaría la adopción de políticas públicas

En particular, el recurso a las herramientas de la política fiscal, con el propósito de preservación de recursos ambientales y de asegurar un uso sustentable de los recursos naturales, implica considerar aspectos importantes relacionados tanto con la economía política como con la sustentabilidad de las finanzas públicas (Lorenzo, 2015). Estas dimensiones son especialmente relevantes, ya que la política fiscal se utiliza con propósitos diversos y los recursos fiscales son limitados.

Los estudios disponibles indican que los impactos del cambio climático podrían en el futuro próximo ejercer una mayor presión sobre las actividades económicas, las condiciones sociales y el medio ambiente, afectando las condiciones de vida de la población. Estos aspectos interesan, naturalmente, a los gobiernos y han ido planteando exigencias y requerimientos cada vez más importantes sobre las finanzas públicas nacionales.

INSTRUMENTOS FISCALES AMBIENTALES

La utilización de la fiscalidad con propósitos ambientales constituye una de las áreas que ha generado más interés durante los últimos años, tanto desde el punto de vista técnico como desde la perspectiva política.

De manera esquemática pueden identificarse tres tipos de instrumentos fiscales que están siendo utilizados por los países para alcanzar objetivos ambientales y para enfrentar los desafíos del cambio climático. En primer término, se encuentran los instrumentos diseñados para impactar de manera directa sobre la formación de precios de bienes, servicios o factores de producción. Entre este tipo de herramientas puede identificarse una amplia gama de mecanismos tributarios: impuestos directos e indirectos, subsidios o pagos por servicios ambientales (Smith, 1992; Ekins, 1999; Bosquet, 2000; Helm, 2005; Endres, 2011; Ekins y Speck, 2011; Speck y Gee, 2011). Este tipo de instrumentos es introducido con la finalidad explícita de influir sobre las decisiones de los agentes económicos, generando penalidades o incentivos que impactan sobre la rentabilidad de las actividades productivas o que inciden sobre el costo individual de conductas que puedan afectar la sustentabilidad de los recursos ambientales.

Los mecanismos tributarios que inciden sobre la formación de los precios pretenden corregir las externalidades negativas generadas por acciones individuales, de modo de asegurar que las señales de precios de mercado reflejen los costos sociales vinculados a la utilización –o la destrucción– de un recurso ambiental. De manera análoga, estos instrumentos contribuyen a que los precios de mercado contemplen los beneficios sociales asociados a la adopción de formas de producción o de consumo de bienes y servicios producidos a partir de recursos naturales cuya preservación se considera conveniente desde el punto de vista del interés general.

Los impuestos ambientales buscan, a través de sus efectos sobre los precios relativos o sobre la rentabilidad, modificar los comportamientos de los agentes a efectos de alinearlos con los objetivos de preservación de un determinado activo ambiental. Cuando se utiliza este tipo de instrumento, lo que se pretende es que los agentes internalicen los costos y beneficios sociales de sus acciones. Esto se lo-

gra haciéndoles pagar de forma directa por el daño que estarían provocando sobre el recurso utilizado. La idea que subyace se apoya en el concepto de "impuesto pigouviano", según el cual el gravamen debe fijarse de modo que el monto pagado por el contribuyente refleje el valor económico de la externalidad que se busca corregir (Baumol y Oates, 1988; Rosen y Gayer, 2009).

Los subsidios, por su parte, buscan incentivar comportamientos con externalidades positivas. El fundamento de su utilización es que mediante transferencias monetarias explícitas es posible influir sobre las conductas de los particulares para que éstos adopten, por ejemplo, tecnologías de producción o estructuras de consumo que tengan efectos positivos o menos nocivos sobre los recursos ambientales. Cabe precisar, no obstante, que los subsidios no sirven solo para incentivar comportamientos específicos o puntuales. Estos instrumentos pueden, por ejemplo, disminuir el costo de inversiones que apunten a un uso más responsable de los recursos ambientales o estimular a las empresas a que realicen directamente, o apoyen financieramente, actividades de investigación en áreas del conocimiento que se consideran importantes desde el punto de vista ambiental.

Un tipo de subsidio que se utiliza frecuentemente con fines ambientales es el denominado de "pagos por servicios ambientales" (PSA). El uso de esta clase de instrumento se apoya en que existen recursos naturales que proveen beneficios a la sociedad por su mera existencia, pero por los cuales los propietarios del recurso no están percibiendo compensación económica alguna. Se trata, por tanto, de un instrumento que pretende generar un ingreso al propietario del recurso que refleje económicamente los beneficios percibidos por otros particulares o por la sociedad en su conjunto.

Esta idea es fácilmente aplicable al uso de un amplio espectro de recursos ambientales, incluido el uso de la tierra en actividades agropecuarias. Si los propietarios de la tierra no perciben beneficios económicos por realizar un uso "benigno" en términos de impactos medioambientales, estarán más predispuestos a buscar usos del recurso que generen mayores ingresos. A tales efectos, es razonable conjeturar que estarán dispuestos a asumir mayores riesgos en términos de posibles impactos negativos sobre el medioambiente. En definitiva, el PSA pretende compensar al propietario del recurso para promover un uso adecuado y sustentable de los recursos ambientales.

En segundo término, existen iniciativas nacionales –o multilaterales– que se proponen generar estímulos para la creación de mercados en que se comercializan activos ambientales o que estimulan el surgimiento de mecanismos a través de los cuales las empresas pueden cubrirse frente a determinados riesgos ambientales. Ejemplos de este tipo de iniciativas son los mecanismos de comercialización de certificados de emisión de gases con efecto invernadero y los programas de incentivos a la creación y la adopción de seguros climáticos por parte de empresas agropecuarias (Mahul y Stutley, 2010; de Mooij et al., 2012).

Los subsidios buscan incentivar conductas con externalidades positivas

El mecanismo de comercialización de permisos de emisión de carbono se basa en un esquema conocido como *cap and trade*. El mercado se crea a partir de que las autoridades nacionales establecen un límite máximo a las emisiones totales, (*cap*), y procede a emitir permisos en los que se fijan los máximos autorizados para la emisión de gas carbono por parte de cada agente económico. Sobre la base de los permisos emitidos, y teniendo en cuenta los niveles de emisión que prevé realizar cada agente, se habilita un mecanismo de compra-venta de los permisos de emisión, (*trade*). Las emisiones de gas carbono incluidas en la totalidad de los certificados emitidos fija el máximo de emisión que se considera aceptable. Los excedentes o déficits de emisiones correspondientes a cada uno de los agentes deben resolverse en un mecanismo de comercialización de mercado.

El sistema propuesto no solo asegura que las emisiones totales no excedan un nivel máximo preestablecido, sino que permite un manejo eficiente por parte de las empresas, en la medida en que se recompensa a las empresas que logran bajar sus emisiones de carbono, obteniendo ingresos por la venta de la porción no utilizada de sus permisos de emisión. Al mismo tiempo, el mecanismo ofrece un grado de flexibilidad a aquellas empresas que requieren de plazos más prolongados para adaptar sus sistemas de producción a los niveles de emisión

autorizados.

Por último, en el marco de las estrategias fiscales desplegadas durante los últimos años por varios países se han desarrollado programas e iniciativas que se proponen modificar las conductas de empresas y consumidores, buscando un uso más adecuado y responsable de los recursos ambientales. La idea que fundamenta este tipo de iniciativa es que existen comportamientos individuales que impactan negativamente sobre el medio ambiente y que difícilmente puedan ser modificados a partir del uso de mecanismos de precios.

En algunos casos, se trata de programas públicos financiados con recursos presupuestales, o mediante mecanismos de afectación de la recaudación de una parte o de la totalidad de la recaudación de determinados impuestos. En otros casos, se trata de iniciativas del sector privado que son apoyadas desde la política fiscal con subsidios directos o con mecanismos de incentivo a empresas o particulares para que realicen contribuciones voluntarias para financiar dichas iniciativas. Los contenidos de los programas son en la práctica bastante diversos, pero en la mayoría de los casos incluyen componentes de difusión de información y de promoción para la adopción de tecnologías limpias o ambientalmente sustentables.

RECURSOS NATURALES Y COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

Para una buena parte de las economías de América Latina, y en particular para los países fundadores del MERCOSUR, que tienen posiciones competitivas sólidas en los mercados internacionales de alimentos y productos agropecuarios, los efectos del cambio climático y las amenazas existentes sobre el uso sustentable de los recursos naturales tienen directa relación con las formas de producción en la base primaria. Las tecnologías utilizadas por productores agrícolas y ganaderos se convierten, en este sentido, en un área sobre la que las intervenciones de política fiscal pueden y deben incidir.

Es bien sabido que las economías de la región son responsables de una proporción relativamente menor de las emisiones de gases con efecto invernadero a escala global. Por otra parte, las características de las emisiones en el Cono Sur de América Latina, en particular en los países del MERCOSUR, presentan un perfil diferente a las predominantes en los países industrializados. Esto se manifiesta tanto en el tipo de gases emitidos como por los sectores responsables de las emisiones. En este contexto, los esfuerzos de la política fiscal para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero deben combinarse con la necesidad de promover el uso de tecnologías ambientalmente "amigables", fundamentalmente en la agricultura.

En concreto, el transporte es responsable por una alta proporción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los países de la región. La movilidad de las personas explica más de la mitad de las emisiones del sector. La tendencia al incremento del número de automóviles particulares, acompañando el incremento del ingreso per cápita, ha profundizado el patrón de emisiones predominantes en los países de América Latina. La realidad indica que un buen número de países incentivan el uso de medios de transporte poco eficientes, aplicando subsidios directos sobre el precio del combustible y subsidios indirectos a los gastos de transporte diario de las personas en los grandes centros urbanos. En contraposición al efecto generado por los subsidios, muchos países han introducido impuestos sobre la adquisición de vehículos automotores. Estos instrumentos han surgido con fines meramente recaudatorios, en la medida en que se aplican sobre bienes que se comercializan a precios elevados y suelen ser de origen importado. Adicionalmente, los países aplican tributos sobre el uso de automóviles particulares, que abarcan desde tasas de tránsito, peajes, costos de estacionamiento y tasas de congestionamiento.

Estas realidades hacen que los desafíos en materia de mitigación y adaptación al cambio climático adquieran un carácter particularmente estratégico en los países de la región. Los instrumentos de política fiscal ambiental deben poner foco, también, en estos aspectos, en la medida en que la mejora en la "resiliencia" de los ecosistemas ambientales depende, en buena medida, de las formas de producción y de las tecnologías utilizadas en las actividades agropecuarias.

Durante la última década, las tendencias internacionales no han hecho más que incrementar la presión sobre el uso productivo de los recursos naturales en los países de la región. El incremento de los precios internacionales de los productos agropecuarios, sobretodo de los alimentos, ha ido generando una nueva realidad que ha supuesto tensiones adicionales so-

bre la utilización productiva de los suelos.

El incremento de los precios de los principales productos de exportación provenientes de los sectores agropecuarios ha operado como factor de estímulo para la intensificación de la producción agropecuaria. Este proceso está provocando transformaciones en las tecnologías y cambios relevantes en la productividad.

La adopción de nuevos patrones tecnológicos está siendo guiada por señales provenientes de los mercados externos y es altamente probable que la formación de los precios internacionales no esté teniendo en cuenta de forma adecuada las externalidades negativas que provoca un uso cada vez más intensivo de los recursos naturales.

Promover el uso de tecnologías ambientalmente amigables

En definitiva, un acontecimiento macroeconómico significativo, como es la valorización de una porción significativa de la oferta exportable de algunos países de la región, puede estimular conductas y prácticas de producción que, más temprano que tarde, pueden convertirse en limitantes para el desarrollo de las economías. Existe una creciente incompatibilidad entre las tecnologías aplicadas en algunas actividades y las formas de producción que garantice el uso sustentable de los recursos naturales.

La dinámica exportadora asociada a la expansión de los sectores agropecuarios productores de alimentos ha contribuido a la explicación del crecimiento económico observado recientemente en algunos países de la región. Para asegurar el éxito a largo plazo de las estrategias nacionales de desarrollo resulta estratégico que se asegure un uso sustentable de los recursos naturales en el sector competitivo. Es en este marco que la política fiscal ambiental está llamada a jugar un papel fundamental desde el punto de vista económico y social.

USO ACTUAL DE INSTRUMENTOS

Durante los últimos años se ha constatado un interés creciente en los países de la región por mejorar el medio ambiente y por impulsar un estilo de desarrollo económico y social sustentable. Las razones de este renovado interés por los temas ambientales se explican, en buena medida, por las vulnerabilidades que han mostrado las economías ante el cambio climático. La mayor vulnerabilidad se manifiesta de múltiples maneras y adquiere especial significado desde el punto de vista económico. Las perturbaciones relacionadas con el cambio climático afectan a actividades productivas intensivas en recursos naturales que, como ya se ha subrayado, tienen gran relevancia macroeconómica en los países del MERCOSUR.

Los cambios en los patrones de las precipitaciones, la mayor frecuencia con que ocurren fenómenos climáticos extremos, la erosión de los suelos agrícolas y ganaderos y las crecientes amenazas sobre la biodiversidad, son solo algunas de las manifestaciones de los efectos del cambio climático sobre los países del Cono Sur de América Latina.

En este marco, la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales con fines productivos se convierte en un desafío para las estrategias productivas de las economías del MERCOSUR. La forma en que se utilice la política fiscal adquiere, en este contexto, singular importancia, en la medida en que la eficacia con que actúen estos instrumentos resulta clave para lograr un aprovechamiento adecuado de los recursos utilizados por las actividades productivas.

Argentina ha implementado un conjunto de medidas y normativas orientadas a la protección de especies amenazadas y al manejo sustentable de especies silvestres. La protección de los ecosistemas, a través de lo que se denomina sistema de bosques modelos, junto con el desarrollo de estrategias específicas para la protección de ciertas especies, constituye la parte más importante de la estrategia nacional en temas ambientales.

El programa de manejo de las vicuñas es un ejemplo a destacar en materia de protección de la biodiversidad. La fibra de vicuña tiene uso productivo y varios artículos fabricados con dichas fibras tienen una demanda firme en el mercado. La explotación comercial de este recurso ha puesto en peligro la propia supervivencia de la especie. La prohibición de la utilización productiva de las fibras de vicuña implicaría la inmediata pérdida de fuente de empleo y de ingresos para un número importante de personas. Una medida de este tipo habría provocado airadas reacciones contrarias por parte de sectores sociales vinculados a estas actividades, lo que volvería la medida de prohibición impopular y difícil de implementar. El gobierno

argentino optó por crear un mecanismo mediante el cual las actividades que utilizan la fibra de vicuña deben contribuir a financiar un programa de conservación de esta especie. La idea que orienta este programa es que, siendo prioritaria la conservación de la especie, solo están autorizados a capturar y esquilar vicuñas, quienes contribuyan al financiamiento del programa de protección de esta especie.

El bloque debe asegurar un uso sustentable de los recursos naturales

En términos de recursos hídricos, uno de los grandes problemas que enfrenta Argentina es la desertificación de la Patagonia. Hasta el momento, el manejo de este tema se ha realizado en el marco de acuerdos internacionales y alianzas estratégicas. Estos acuerdos prevén la creación de centros de información y monitoreo, así como la puesta en marcha de sistemas de alarma, que contribuyen a la prevención y la mejor gestión del uso de los recursos hídricos en tiempos de sequía.

Si bien los temas referidos a la utilización del agua impactan de forma evidente sobre la producción agrícola, y habida cuenta de que Argentina dispone de programas de manejo sustentable de tierras en áreas secas, el uso productivo de la tierra en actividades agropecuarias no ha constituido un área especialmente relevante de la política ambiental en este país. El gobierno argentino ha reconocido los riesgos que enfrentan los productores agropecuarios frente al cambio climático, pero no se ha desplegado una estrategia coordinada en esta materia. En 2011 las autoridades comenzaron a elaborar un atlas de vulnerabilidad y cambio climático. Está previsto que este atlas se utilice como insumo en el proceso de diseño de la estrategia de adaptación al cambio climático en el sector agropecuario, pero hasta el momento no se han producido avances concretos en lo que refiere a instrumentos de política.

En 2013 Argentina introdujo un impuesto que grava la adquisición de automóviles y motocicletas de alta gama, así como sobre las de embarcaciones y aeronaves deportivas. Entre los argumentos que se manejaron para justificar la conveniencia de esta intervención fiscal fueron invocadas motivaciones de preservación del medio ambiente. No obstante, el generoso esquema de subsidios a los combustibles y, en general, a los productos energéticos aplicado durante la última década opera de forma absolutamente contraria al cuidado medioambiental. De hecho, los subsidios sobre los combustibles y sobre los productos energéticos, en general, constituyen una de las mayores distorsiones que introducen las políticas públicas en varios países del Cono Sur de América Latina y que tienen influencia directa sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.

Entre 2013 y 2014, Brasil ha modificado la tributación sobre la energía eléctrica y ha aumentado las tasas de impuestos sobre productos industrializados para vehículos de transporte de pasajeros. En ambos casos, las innovaciones fiscales pueden considerarse como medidas que contribuyen, de manera directa o indirecta, a penalizar modalidades de consumo intensivas en emisiones de carbono.

También con motivaciones ambientales, Uruguay determinó entre 2012 y 2013 un incremento de las tasas máximas del impuesto específico interno aplicable sobre la compraventa de vehículos, profundizando una tradición tributaria del país en materia de alta imposición sobre la compraventa de automóviles de uso particular.

En Uruguay existe un sistema nacional de áreas protegidas que busca conservar el hábitat y las cuencas que tienen más importancia en términos de biodiversidad. Sin embargo, los instrumentos fiscales ambientales no han sido utilizados de manera explícita. Hasta este momento, el manejo del medio ambiente se ha realizado mediante leyes y regulaciones en las que se establecen parámetros para la utilización de determinados recursos o en que directamente se restringe el uso de los mismos. La ley 18.610 sobre el manejo eficiente del agua establece que el cobro por su utilización será reglamentado para promover su uso eficiente. Sin embargo, en Uruguay, como en muchos otros países de la región, el precio del agua pagado por los usuarios no refleja los costos reales y, mucho menos, tiene en cuenta objetivos ambientales.

Durante los últimos años, Uruguay ha priorizado el desarrollo de políticas orientadas al manejo sustentable de los suelos en actividades agropecuarias. En 2008 se estableció la obligación de los establecimientos agropecuarios de presentar planes de uso y manejo de suelos, basados en el modelo de erosión

USLE/RUSLE adaptado a Uruguay por parte del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). En 2009 se procedió a fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente. El manejo sustentable del suelo implica una mayor rotación de cultivos, una especial atención al avance de la erosión y a la preservación de los recursos hídricos. Si bien la normativa fue aprobada en 2008 recién se empezó a exigir la presentación de los planes a los productores agropecuarios en 2013.

La gestión ambiental en Chile, país asociado al MERCOSUR, se encuentra estructurada en torno a cuatro prioridades: la biodiversidad, la calidad del aire, la gestión de residuos y la recuperación de pasivos. Chile es considerado un país clave en temas de biodiversidad, debido a la gran variedad de climas y ecosistemas existentes. De los 34 hotspots de biodiversidad identificados en el mundo por la Organización de Naciones Unidas, 2 se encuentran en Chile. La política ambiental chilena en esta materia se centra en la creación de reservas y áreas protegidas, junto con la existencia de una normativa que reglamenta el uso sustentable de los recursos.

En el caso chileno, el manejo de los recursos hídricos cae en el ámbito de las políticas de biodiversidad. El enfoque principal que orienta la política en esta materia consiste en fijar criterios y establecer medidas preventivas para favorecer la recuperación y conservación de los recursos hídricos. También existen programas de inversión estatal, por ejemplo, para la infiltración artificial de acuíferos para combatir las sequías, para financiar inversiones en investigación y para buscar alternativas a las reservas de agua dulce, como ser la desalinización.

La gestión de la calidad de aire y de la contaminación es el área donde existe un mayor uso de instrumentos fiscales ambientales en Chile. Los problemas de contaminación y polución son sumamente importantes en el caso chileno.

Los aspectos ambientales relacionados con la agricultura no representan *stricto sensu* un área prioritaria de la política fiscal ambiental en Chile. La política en este sector está enfocada a la medición de la calidad de los suelos y a regular su utilización con fines productivos. La Ley de Suelos de 2010 prevé la bonificación estatal de los costos de una serie de actividades (incorporación de fertilizantes de base fosforada o de elementos químicos esenciales, establecimiento de una cubierta vegetal en suelos descubiertos, empleo de rotación de cultivos, eliminación o limpieza de productos agroquímicos) que se estima mejorarán la calidad de los suelos y asegurarán la sustentabilidad del recurso.

Chile ha sido pionero en la región, junto con México, en lo que refiere a la introducción de tributación sobre emisiones de carbono. De hecho, en la última reforma tributaria el gobierno chileno incluyó una clase de "impuestos verdes", incluyendo un impuesto específico sobre el carbono. Este tributo tiene alícuotas relativamente bajas en comparación con las aplicadas en otros países y no tiene correspondencia directa con las estimaciones del costo social de las emisiones (apenas 5 dólares por tonelada de carbono emitida).

La reforma tributaria de 2014 incluyó, además, un impuesto sobre la compraventa de vehículos automotores nuevos, que tiene en cuenta el rendimiento urbano de los vehículos expresado en kilómetros por litro de combustible. El objetivo de esta intervención es "cobrar" por el daño ambiental causado por la utilización de los vehículos a lo largo de su vida útil.

Con motivaciones ambientales, Chile introdujo en 2005 un impuesto progresivo sobre la actividad minera aplicado sobre ventas anuales de cobre fino superiores a 50.000 toneladas.

ENFOQUES PARA EL DESARROLLO DE LA FISCALIDAD AMBIENTAL

La incorporación de objetivos ambientales en los sistemas fiscales puede realizarse de múltiples maneras. En cualquier caso, la inclusión de este tipo de consideraciones en la fiscalidad, sobre todo en la etapa de diseño de las intervenciones, debe tener en cuenta los rasgos de las estructuras tributarias vigentes en cada realidad nacional. Las características de los sistemas tributarios y las capacidades de las Administraciones Tributarias pueden limitar, o simplemente condicionar, la forma en que se contemplan las dimensiones medioambientales en cada caso. En cierto sentido, puede afirmarse que el uso de instrumentos fiscales con propósitos ambientales debe considerar, necesariamente, las particularidades nacionales. En caso contrario, el desarrollo de la Política Fiscal Ambiental puede enfrentar obstáculos importantes, en particular, cuando se pretenda pasar a la etapa de implementación de las acciones.

Teniendo en cuenta las restricciones que imponen las características de los sistemas

RECUADRO 1. **INCLUSIÓN DE DIMENSIONES MEDIOAMBIENTALES EN LOS SISTEMAS FISCALES**

INSTRUMENTOS "PIGOUVIANOS"

El enfoque más tradicional utilizado en el diseño de intervenciones de política fiscal con fines ambientales tiene una inspiración "pigouviana". En este contexto, la elaboración de cada intervención se apoya en la identificación de los efectos de una determinada externalidad, sean éstos positivos o negativos. El objetivo de estas modalidades de intervención es que quiénes generan una externalidad modifiquen su comportamiento o que se hagan cargo de los efectos que provocan sus acciones sobre el resto de la sociedad.

En el caso de conductas y comportamientos que generan contaminación del medio ambiente, los criterios en que se apoya este enfoque conducen a la aplicación de impuestos que penalizan las actividades de producción o el consumo que generan la externalidad. Los impuestos específicos o las contravenciones y multas aplicadas a los causantes de deterioro ambiental son ejemplos de este tipo de intervención. En el caso de una externalidad positiva el enfoque "pigouiviano" apunta a generar incentivos para que los agentes adopten acciones tendientes a mantener un determinado activo ambiental cuya preservación estaría comprometida. La aplicación de subsidios explícitos o el establecimiento de mecanismos de pago por servicios ambientales constituyen ejemplos clásicos de instrumentos diseñados a partir de este enfoque.

Desde esta perspectiva, las intervenciones fiscales ambientales asumen las formas de "pago por daño" o de "pago para evitar daño". El uso de instrumentos fiscales inspirados en la lógica propuesta por Pigou (1938) parte de la necesidad de restablecer la concordancia entre rentabilidad social y rentabilidad privada. En el marco de este enfoque, la política fiscal es utilizada con el propósito de asegurar la compatibilidad entre los intereses particulares y el interés general, que se ha visto alterada por la presencia de la externalidad.

En términos estrictos, la lógica "pigouviana" implica que cada intervención fiscal debe ser diseñada de manera específica a efectos de compensar por los efectos de la externalidad, sea esta negativa o positiva. La vinculación entre el instrumento fiscal y las motivaciones ambientales debe ser, por tanto, estricta. La existencia de la externalidad involucra consideraciones de equidad –al menos en lo que refiere a lo intergeneracional– y tiene implicaciones en términos de eficiencia en la asignación de los recursos productivos. No obstante, en este tipo de intervenciones no juegan un papel relevante las consideraciones relativas a la suficiencia de los recursos fiscales.

En efecto, la aplicación de esta lógica argumental no podría, ni debería, generar recursos adicionales para las finanzas públicas, o sea que, en principio, no sería pertinente recaudar por este concepto por un monto superior al que sería necesario para compensar por los efectos de la externalidad cuyos efectos se pretenden subsanar. Si la intervención es exitosa, debería eliminar la externalidad. La eficacia máxima que puede tener una intervención fiscal inspirada en este enfoque consiste en inducir modificaciones en las conductas que dieron origen a la externalidad. Si la intervención no consigue eliminar la externalidad, el pago realizado debe compensar exactamente por los efectos que estas acciones sobre el resto de la sociedad.

La economía política de este tipo de intervenciones fiscales puede manejarse instrumento a instrumento. Esto implica que las reacciones en contra de una determinada medida estarán, en la mayoría de los casos, acotadas a sectores específicos de la sociedad. La propia lógica de la existencia de externalidades permite generar argumentos concretos y comprensibles para los ciudadanos. En general, alguien que genera una externalidad negativa, sobre la que se puede aportar evidencia de lo que está ocurriendo, se encuentra en una posición "débil" desde el punto de vista de la opinión pública. Los temas ambientales concitan cada vez más importancia en la formación de opinión ciudadana. La agresión al medio ambiente genera condena social.

La estrategia de comunicación que apoye las propuestas de innovaciones fiscales para atacar externalidades ambientales tiene que estar apoyada sobre sólidas bases técnicas y debe manejarse información confiable de manera transparente. Las deficiencias en materia de comunicación pueden conspirar sobre la factibilidad de realizar la reforma.

Por todas estas consideraciones, puede afirmarse que las reacciones de economía política pueden ser más manejables cuando se considera caso a caso cada intervención.

Los requisitos técnicos necesarios para el diseño de los instrumentos fiscales "pigouvianos" deben considerarse como ingredientes básicos para asegurar la efectividad de las acciones. Esto es especialmente relevante cuando las intervenciones apuntan a asegurar la biodiversidad o a promover el uso sustentable de recursos naturales renovables utilizados en la producción. No debe perderse de vista que, en los países analizados en este informe, las actividades agrícolas y ganaderas tienen gran importancia macroeconómica y sus producciones representan una fracción significativa en la oferta exportable.

OBJETIVOS AMBIENTALES EN EL "NÚCLEO" DE LOS SISTEMAS FISCALES

Una modalidad alternativa para contemplar objetivos ambientales consiste en incorporar este tipo de dimensiones en el núcleo mismo de la estructura fiscal y tributaria de cada país. Se trata, en este caso, de incorporar motivaciones relativas a la preservación de activos ambientales al definir las características de la estructura tributaria y los incentivos fiscales, incluyendo, por supuesto, la definición de las bases imponibles y las tasas y alícuotas de cada uno de los impuestos que integran el sistema. La discriminación entre las tasas aplicables sobre diferentes producciones y sobre determinados consumos, así como la utilización de diversos esquemas de incentivos, deducciones y exoneraciones, se convierten en herramientas útiles para incluir objetivos ambientales en los sistemas fiscales.

Esta alternativa implica asumir que, por lo menos, una parte de las consideraciones ambientales no estarán contempladas en instrumentos específicamente diseñados para cumplir con este tipo de finalidades. Esto supone un cambio en la lógica de diseño de los instrumentos respecto al enfoque "pigouviano". Resulta evidente que las especificidades de la política fiscal y tributaria de cada país condicionan y limitan la factibilidad de transitar por esta alternativa.

Para avanzar en esta dirección es posible que se requieran reformas de envergadura en los sistemas fiscales y tributarios. En este contexto, es importante tener en cuenta que las motivaciones ambientales interaccionan con los otros objetivos y los principios que ordenan y sirven de fundamento a las estructuras tributarias nacionales (eficiencia, equidad, suficiencia y simplicidad administrativa). En esencia, esta alternativa implica analizar la forma en que pueden incorporarse dimensiones ambientales en tributos que tienen otras funciones. La estrategia de incorporación de estos objetivos en lo que podría denominarse como el "núcleo" de la fiscalidad implica incorporar consideraciones sobre la suficiencia de los recursos. Esto hace que la discusión de la Política Fiscal Ambiental se sitúe en el centro de los debates sobre la política fiscal, lo que tiene evidentes implicaciones presupuestales.

Cuando se analiza el caso de la fiscalidad aplicable sobre las actividades agropecuarias de los países analizados en este informe, resulta evidente que las intervenciones tienen que ser capaces de incidir en las decisiones de asignación de recursos y que, por lo tanto, involucran aspectos directamente relacionados con las tecnologías de producción. La adaptación al cambio climático y el uso sustentable de los recursos naturales renovables tienen en las actividades agropecuarias evidentes implicaciones tecnológicas. Por ende, el esfuerzo orientado a contemplar objetivos ambientales en estos sectores debe involucrar a la estructura de tributos sobre la producción y sobre las rentas generadas por estas actividades.

En esencia, una estrategia de este tipo puede implicar una economía política más compleja que en el caso de los instrumentos fiscales específicamente diseñados para alcanzar objetivos ambientales. La consideración de motivaciones ambientales en el "núcleo" de la estructura fiscal hace que los debates sobre estas cuestiones se integren a la discusión general sobre la fiscalidad. Los argumentos ambientales pasan a formar parte de las discusiones relacionadas con la presión fiscal a nivel global y con la forma en que se distribuye la carga tributaria entre los distintos sectores de la economía.

tributarios, existen al menos dos aspectos que deben ser considerados a la hora de incluir objetivos ambientales en las políticas fiscales de cada país. El primero se relaciona con el grado de especificidad de los instrumentos utilizados. Esto tiene que ver con la ubicación de la Política Fiscal Ambiental en la estructura tributaria.

En este sentido, es posible identificar dos modalidades extremas. Por un lado, se pueden incluir dimensiones ambientales en intervenciones diseñadas en forma separada del resto del sistema tributario. En este caso, los instrumentos fiscales ambientales son incluidos en la estructura tributaria con el propósito explícito de atenuar o de eliminar externalidades ambientales concretas. Esta alternativa establece una vinculación estrecha entre objetivos ambientales y los instrumentos fiscales. Por otro lado, es posible que las consideraciones ambientales formen parte de los criterios y principios generales con que se definen las estructuras tributarias. En este caso, no es posible establecer un vínculo directo entre cada uno de los instrumentos y los objetivos ambientales.

Un segundo aspecto está vinculado a la economía política de las diferentes formas en que pueden incorporarse las innovaciones fiscales para atender objetivos ambientales. Esta es una dimensión que involucra decisiones políticas y que debe ser tenida en cuenta desde las etapas de diseño de las intervenciones. La evidencia muestra que las reformas fiscales tienen que hacer frente a acciones y reacciones por parte de diversos sectores y grupos de interés. Es poco probable que las modificaciones tributarias sean aceptadas pasivamente por parte de los agentes sobre los que recaería el peso de la nueva carga tributaria. Es razonable conjeturar que los sectores que tienen que pagar los nuevos, o los mayores, impuestos se movilizarán y reaccionarán buscando bloquear el avance de las iniciativas reformistas. Es un hecho por demás conocido, por otra parte, que los sectores beneficiados por los cambios tributarios no suelen organizarse para apoyar las iniciativas fiscales propuestas por los gobiernos. Existe, por otra parte, un conjunto de actores y sectores de la sociedad que no logran percibir los beneficios que podrían derivarse de las innovaciones propuestas. Estos sectores podrían llegar a representar una porción mayoritaria de la población. La extensión de la indiferencia puede llegar a comprometer el avance de las iniciativas.

Para evitar la consolidación de mayorías que impiden el avance de las innovaciones es importante que los gobiernos realicen esfuerzos para informar y difundir los fundamentos y las motivaciones de las modificaciones tributarias propuestas. Esto es especialmente relevante en el caso de intervenciones que persiguen objetivos ambientales. La preparación de una estrategia de información y comunicación para explicar los fundamentos de los cambios propuestos debe considerarse como una prioridad. El aporte de información sólida, desde el punto de vista de los fundamentos técnicos, acerca de las innovaciones fiscales propuestas para corregir externalidades ambientales suele tener buen rédito, sobre todo si se pretende atenuar el impacto de reacciones de los agentes que se oponen a la reforma.

Adoptar estrategias de comunicación para explicar las medidas fiscales

El Recuadro 1 expone dos esquemas que podrían considerarse como formas extremas de inclusión de dimensiones medioambientales en los sistemas fiscales de los países de la región. Estas dos modalidades no deben considerarse como mutuamente excluyentes. Muy por el contrario, el desarrollo de una Política Fiscal Ambiental eficaz para atacar los problemas que plantea el cambio climático y al uso productivo sustentable de los recursos naturales debe incluir necesariamente elementos de ambas alternativas.

HACIA UNA VISIÓN REGIONAL

Los efectos del cambio climático se manifiestan de forma específica sobre la actividad económica en cada país. Parece razonable, por tanto, que las respuestas nacionales en materia de mitigación y adaptación constituyan el componente básico de una estrategia que pretenda reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a escala global. De hecho, el formato de los compromisos que se plasmaron en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas acordadas en la Conferencia de París de finales de 2015 ilustra sobre la relevancia que tiene el abordaje nacional, al menos en la etapa

actual de la cooperación internacional.

La especificidad que tienen los desafíos del cambio climático para el conjunto de países del MERCOSUR y la importancia estratégica que tiene el uso sustentable de los recursos naturales renovables para las economías pertenecientes al bloque abren, no obstante, una oportunidad para generar una visión compartida y diferente a la que ha predominado en la cooperación internacional.

Crear un Foro de fiscalidad ambiental

La creación de un Foro MERCOSUR en que se propicie la reflexión conjunta de los países podría contribuir a generar acuerdos básicos que, una vez alcanzados, faciliten la implementación de políticas y programas nacionales o regionales que fortalezcan el proceso de avance hacia la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, yendo más allá de los compromisos nacionales asumidos a nivel global. Una iniciativa de este tipo mostraría a los países del bloque como actores interesados en participar activamente de una estrategia de cooperación regional para generar una respuesta propia ante los desafíos ambientales. En este ámbito podrían participar los países asociados al bloque, demostrando que los problemas planteados van más allá de los intereses particulares de los miembros plenos del MERCOSUR.

Esta instancia debería convocar, obviamente, a las autoridades responsables de las políticas ambientales de los países. Pero, dada la importancia de las actividades productivas intensivas en recursos naturales renovables en las economías del MERCOSUR, las mejores posibilidades para avanzar a través de una iniciativa de este tipo requerirían el involucramiento de ámbitos de gobierno que manejan las políticas económicas y productivas.

En particular, en el área de la producción sería conveniente asegurar la presencia de los responsables de las políticas agropecuarias y energéticas, en la medida en que las acciones de mitigación y adaptación involucran, necesariamente, a estos sectores de la economía. Por otra parte, si se pretende avanzar en el uso de instrumentos fiscales es importante la participación de los ministerios que tienen a su cargo el manejo de las finanzas públicas. Difícilmente, puedan concretarse progresos en la Política Fiscal Ambiental sin una activa participación política y técnica de las autoridades que tienen a su cargo el manejo de las finanzas públicas y de la política presupuestal.

Para la puesta en marcha de un foro de estas características podría gestionarse el apoyo de instituciones financieras multilaterales que trabajan con los países de la región (BID, CAF, Banco Mundial, FONPLATA). Asimismo, podría aprovecharse la experiencia de la CEPAL que, desde hace un tiempo, viene impulsando una Red sobre Cambio Climático, Instrumentos Económicos y Fiscalidad Ambiental que tiene como principal objetivo establecer un mecanismo de comunicación permanente para el intercambio de experiencias en el uso de instrumentos económicos y fiscales frente al cambio climático y a otros retos medioambientales.

No hay que perder de vista que el desarrollo de instancias de cooperación entre los países del MERCOSUR para hacer frente a los desafíos del cambio climático aparece justificado por sólidas razones económicas. La existencia de rasgos comunes entre las dotaciones de recursos de las economías y la fuerte especialización internacional que éstas exhiben en actividades productoras de bienes agropecuarios y agroindustriales abren posibilidades reales para definir una agenda de trabajo que, al tiempo que fortalezca la competitividad y el desarrollo tecnológico de los sectores exportadores, contribuya a desplegar una respuesta más efectiva frente al cambio climático.

La adopción de patrones de producción que propicien el uso sustentable de los recursos naturales podría llegar a convertirse, incluso, en un factor de competitividad internacional, teniendo en cuenta que las pautas de consumo predominantes en los mercados de los países industrializados orientan cada vez más sus preferencias hacia bienes producidos a partir de técnicas de producción que preserven el medio ambiente. Los países del MERCOSUR podrían invertir en una estrategia orientada a priorizar el desarrollo de actividades que generen un mayor "valor agregado ambiental" y que se traduzcan en una generación de "exportaciones verdes", parte de un programa de incremento en la competitividad y diferenciación de productos.

El despliegue de una estrategia de largo plazo orientada a asegurar un uso eficiente y ambientalmente sustentable de los recursos

naturales podría convertirse en un ingrediente clave de las estrategias de desarrollo económico y social de los países del MERCOSUR. El compromiso de los gobiernos con la sostenibilidad ambiental y con la adopción de tecnologías que privilegien la adaptación al cambio climático deberían ayudar a generar una relación menos conflictiva con grupos ambientalistas que muchas veces miran con recelo el escaso interés que tienen estos temas en la agenda de prioridades de los gobiernos.

Priorizar actividades que generen mayor valor agregado ambiental

De hecho, la puesta en marcha de una estrategia de cooperación para avanzar en materia de Política Fiscal Ambiental podría reducir las resistencias internas en los países del bloque y facilitar la introducción de innovaciones tributarias y regulatorias que contribuyan a intensificar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En definitiva, la estrategia de cooperación podría ser concebida como un instrumento para enfrentar la resistencia de economía política que cada país enfrenta a la hora de utilizar instrumentos fiscales con propósitos ambientales.

En definitiva, la agenda del cambio climático y el uso sustentable de los recursos naturales podría ser utilizada para impulsar nuevas formas de cooperación entre los países del MERCOSUR y asociados que podrían tener un impacto benéfico en términos económicos y, a la vez, convertirse en una herramienta de la región para contribuir a objetivos globales de gran significación.

BIBLIOGRAFIA

Baumol, W. y W.Oates (1988) "TheTheory of Environmental Policy", Cambridge University Press.

Bosquet, B. (2000) "Environmental tax reform: does it work? A survey of the empirical evidence", Ecological Economics, 34(1), 19-32.

de Mooij, R., Parry I. W. H. y M. Keen (2012) "Fiscal Policy to Mitigate Climate Change A Guide for Policymakers". International Monetary Fund (IMF).

Ekins, P. (1999) "European environmental taxes and charges: Recent experience, issues and trends", Ecological Economics, 31(1), 39-62.

Ekins, P. y S. Speck (2011) "Environmental Tax Reform (ETR): A policy for green growth". Oxford University Press, USA.

Endres, A. (2011) "Environmental Economics: Theory and Policy". Cambridge University Press.

Helm., D, (2005) "Economic Instruments and Environmental Policy", The Economic and Social Review, 36(3), 205-228.

Mahul, O. y C. J. Stutley (2010) "Government support to agricultural insurance: Challenges and options for developing countries". World Bank, Washington D.C.

Lorenzo, F. (2015) La Economía Política de la Reforma Fiscal Ambiental en América Latina. Estudios del Cambio Climático en América Latina. Documento de Proyecto EUROCLIMA. Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Pigou, A. C. (1938) Socialism versus Capitalism. Saint Martin´s Press.

Rosen, H., y T. Gayer (2009) "Public Finance", McGraw-Hill/Irwin.

Smith, S. (1992) 'Taxation and the environment: a survey', Fiscal Studies 13 (4), 21-57.

Speck, S. y D. Gee (2011) "Implications of environmental tax reforms; revisited". En: L. Kreiser, J. Sirisom, H. Ashiabor y J, E. Milne (eds.), Environmental taxation and climate change. Achieving environmental sustainability through fiscal policy. Critical Issues in environmental Taxation, Vol X.

Stern, N. (2007) "Stern Review: The economics of climate change". Cambridge University. Cambridge, UK.

ENERGÍAS RENOVABLES

MIGUEL CARRIQUIRY
FERNANDA MILANS

Los países del MERCOSUR cuentan con experiencia histórica en materia de integración energética que deriva de la distribución no uniforme de recursos, por ejemplo, de la hidroelectricidad. Sin embargo, la evolución de la institucionalidad específica en esta materia parece insuficiente, no habiéndose aprovechado todo el potencial que brindan las complementariedades. En el marco actual de crecimiento del uso de energías renovables, una agenda de integración debería ampliar su espectro. Con la mira en los efectos ambientales se podría avanzar en una armonización de las normas que regulan el mercado y la producción de energía para incentivar la eficiencia y minimizar sus impactos no deseados.

ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

Un suministro de energía confiable es esencial para el funcionamiento de todas las economías modernas. No existen dudas que el desarrollo de un país está hoy ligado a la energía con la que pueda contar para llevar adelante sus actividades productivas, de transporte, industrialización y de construcción.

A pesar de un enlentecimiento en su crecimiento, se esperan aumentos en el consumo mundial de energía, debido en gran parte a la creciente industrialización y la demanda en los países menos desarrollados, agravada por ineficiencias tanto en la distribución como en el consumo energético en todos los países. Según el último informe del *BP Statistical Review of World Energy* (2016) el consumo mundial de energía primaria aumentó 1,0% en 2015, muy por debajo de su promedio de los diez años anteriores (1,9%), donde las economías emergentes representaron 97% de este incremento.

Pero no solo hay que considerar la disponibilidad energética presente, sino que, para pensar en un desarrollo sostenible, es necesario contar con un horizonte de abastecimiento confiable y que considere los incrementos en la demanda de energía. Cualquiera que sea la fuente de energía, existe una importante necesidad por lograr una transformación eficiente, tanto en la distribución como en su uso. Los países del MERCOSUR no son ajenos a esta realidad y vienen realizando importantes esfuerzos para incrementar la participación de renovables en sus matrices energéticas. Un aprovechamiento de las complementariedades entre países puede generar espacios fructíferos para la cooperación y beneficios regionales.

ENERGÍAS RENOVABLES: QUÉ SON Y CUÁL ES SU DESPLIEGUE A NIVEL GLOBAL?

Recientemente, se evidencia un avance tecnológico en energías renovables que ha extendido su uso globalmente, ya que estas fuentes, de una forma u otra, se encuentran disponibles en todo el mundo. En contraste con las fuentes convencionales como lo son el gas, el carbón y el petróleo, que están geográficamente concentradas en algunos países, todos los países del mundo tienen por lo menos una fuente de energía renovable potencialmente disponible.

Cuando nos referimos a energías renovables consideramos aquellas que provienen de procesos naturales y que pueden reponerse a una tasa mayor de la que son consumidas. Twidell y Weir (2015) la definen como "... la energía obtenida a partir de los flujos naturalmente repetitivos y persistentes de energía que se producen en el entorno local" (p.3).

El sistema de energías renovables incluidas bajo la anterior definición incluye entre las más citadas la energía de la radiación solar (termosolar o termoeléctrica como fotovoltaica), del viento (energía eólica), la biomasa (biocombustibles, energía eléctrica y térmica), ríos (energía hidráulica), las olas del mar (energía undimotriz), las mareas (energía mareomotriz) y el calor geotérmico (energía geotérmica).

La composición del consumo mundial de energía por tipo ha permanecido relativamente estable en el tiempo (Gráfico 1). Se aprecia una disminución en el consumo de petróleo parcialmente sustituido por un incremento en el de carbón, seguido por el incremento en el consumo de energías renovables no convencionales, como la hidráulica y bioenergías.

Aunque en la actualidad representan un aporte minoritario, las energías renovables continúan creciendo, alcanzando más del 10% del consumo de energía primaria en 2015 (Gráfico 2). Al mismo tiempo, el consumo de los combustibles fósiles registra pequeñas pero alentadoras disminuciones, lo cual indica que de continuar dicha tendencia se logrará una migración hacia fuentes más sustentables de energía (*BP Statistical Review of World Energy*, 2016). Sin embargo, el surgimiento y avance global de las energías renovables está lejos de ser uniforme, tanto en términos de tecnologías desplegadas como de su distribución espacial.

Unos pocos países y regiones dominan tanto la fabricación como el uso de estas tecnologías renovables (Gráfico 3). La región de América del Sur constituye una proporción minoritaria del consumo a nivel mundial. De todas maneras, como se verá más adelante, las energías renovables contribuyen en forma relevante y creciente a las matrices energéticas de los países del MERCOSUR.

Del consumo mundial de energía renovable en 2015, las bioenergías representaron 1% y las energías renovables modernas 10%, con una importante participación de la hidroelectricidad (Gráfico 4).

La madurez comercial y la competitividad económica de las diferentes tecnologías renovables son desiguales, presentando mayor crecimiento la eólica, la solar y la biomasa. La geotérmica, la hidroeléctrica a pequeña escala y las tecnologías marinas siguen avanzando, pero sus

participaciones siguen siendo pequeñas y son escasas las situaciones donde las condiciones geográficas o de recursos son propicios.

> Provienen de procesos naturales y se reponen a un ritmo mayor al que son consumidas

En cuanto a la generación eléctrica mundial, 7% de la generación eléctrica total en 2015 fue en base a energías renovables. Aquí, la energía eólica es la nueva tecnología renovable más ampliamente desplegada, siendo en la actualidad la mayor fuente de nueva electricidad renovable (52,2% de la nueva generación renovable (GWEC, 2016). Aquí la escala de los molinos es determinante en los costos, considerando que equipos de pequeña escala encuentran su lugar en forma local, fuera de la red, a un costo que duplica o cuadriplica aquel logrado por los equipos de mayor envergadura (GWEC, 2016).

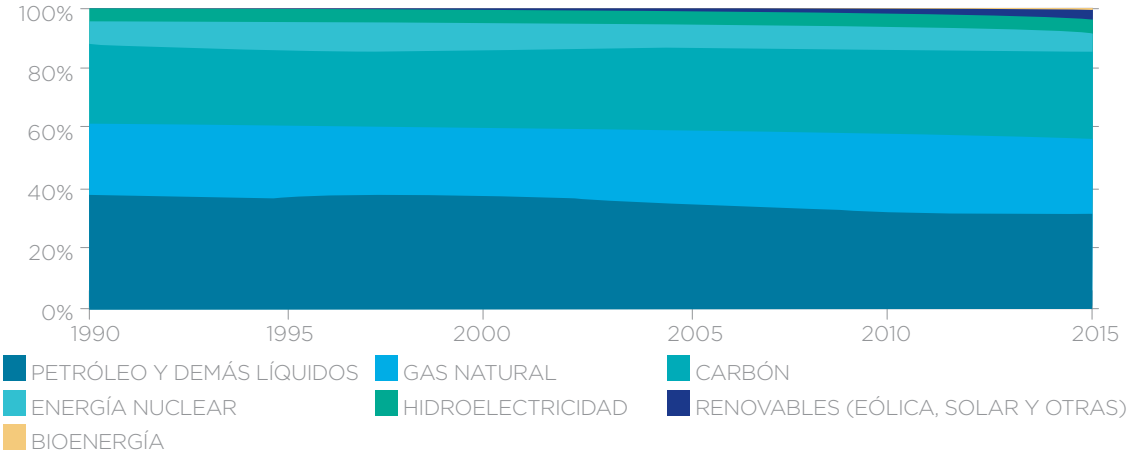
La generación de energía solar creció 32,6% (entre 2014 y 2015), con China (69,7%), EE.UU. (41,8%) y Japón (58,6%) mostrando los mayores incrementos (*BP Statistical Review of World Energy*, 2016). La energía solar ha experimentado avances tecnológicos y reducciones de costos importantes. Esta reducción se ha basado en avances en células y en eficiencias del módulo, aplicación y automatización de la fabricación. Mientras tanto, el diseño básico de las células fotovoltaicas, basadas en semiconductores que dominan el mercado, ha cambiado modestamente desde la década de 1970. (Flavin et al., 2014).

En cuanto a la biomasa, esta puede ser cualquier fracción biodegradable de productos o residuos de origen biológico (procedente de actividades agrarias, pesqueras o de la silvicultura) o de origen industrial y municipal. Cuando la biomasa se procesa para uso energético se convierte en un biocombustible, que puede ser sólido (astilla, pellets, etc.), líquido (biocarburantes líquidos) o gaseoso (biogás). Su contenido energético puede aprovecharse a través de diferentes procesos de transformación para obtener energía útil en sus diversas formas: energía térmica, mecánica o eléctrica.

La combustión directa de la biomasa para la generación de energía eléctrica se ha utilizado durante décadas y es común en Europa y América del Norte. En cuanto a la producción de biocombustibles, creció solo 0,9% a nivel global en 2015, situándose esta cifra muy por debajo del promedio de los diez años anteriores (14,3%). Brasil (6,8%) y EE.UU. (2,9%) representan prácticamente la totalidad del incremento neto entre 2014 y 2015, compensado en parte por grandes descensos en Indonesia (46,9%) y Argentina (23,9%) en el mismo período (*BP Statistical Review of World Energy*, 2016).[155]

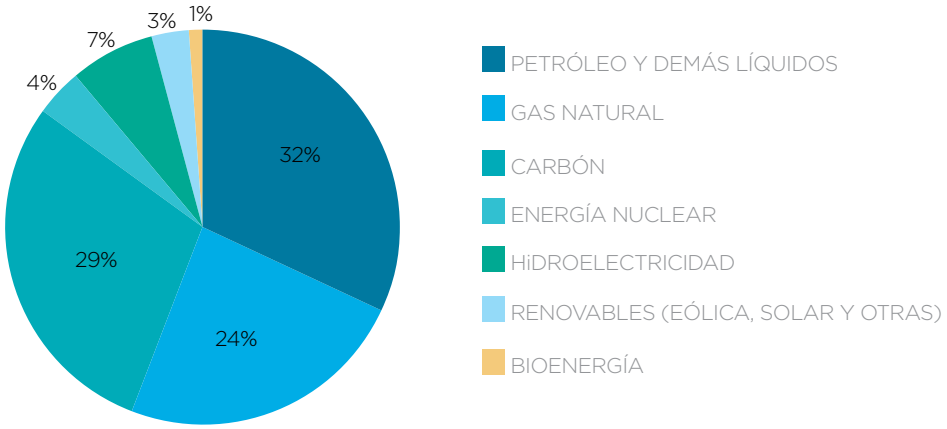
La hidráulica es una tecnología de energía renovable madura que continúa siendo desplegada en muchos países en desarrollo. Además de las grandes centrales hidroeléctricas, las pequeñas centrales (menos de 10 MW) son una opción popular, especialmente en las zonas donde la electricidad por la red principal no está disponible.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO MUNDIAL DE ENERGÍA POR TIPO DE COMBUSTIBLE, 1990-2015



Nota: El consumo de petróleo se mide en millones de toneladas y otros combustibles en millones de toneladas equivalentes de petróleo.
Fuente: Elaboración propia en base a las series de BP Energy Outlook 2016.

GRÁFICO 2
CONSUMO MUNDIAL DE ENERGÍAS PRIMARIAS 2015



Fuente: Elaboración propia en base a las series de BP Energy Outlook 2016.

10% es su contribución a la matriz energética

La electricidad geotérmica ha sido utilizada desde la década de 1970 en lugares donde el agua geotérmicamente calentada se encuentra cerca de la superficie terrestre. Estos recursos se encuentran en pocos lugares, sin embargo, poco más de 10 GW de capacidad de generación están en funcionamiento mundialmente (REN21, 2014). Las nuevas tecnologías que puedan aprovechar el calor geotérmico, prácticamente ilimitado y encontrado en lo profundo de la corteza terrestre, han presentado dificultades técnicas y altos costos.

Asimismo, se está desarrollando una gama de recursos marinos para suministrar electricidad renovable. Mareas, olas, corrientes y los diferenciales de calor tropical, representan enormes recursos, pero por dificultades tecnológicas y de costos ofrecen solo pequeñas cantidades de electricidad en la actualidad, con la excepción de la energía mareomotriz en unos pocos lugares (Flavin et al., 2014).

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ENERGÍA RENOVABLE

Las energías renovables, también conocidas como energías verdes o sostenibles se diferencian de la energía no renovable dado que estas últimas son "...energías obtenidas a partir de depósitos estáticos de energía que se encuentran bajo tierra a no ser que sean liberadas por la interacción humana" (Twidell y Weir, 2015, p.3). Ejemplos de estas últimas son los combustibles nucleares y los combustibles fósiles de carbón, petróleo y gas natural. Si bien todas las tecnologías energéticas tienen un impacto sobre el medio ambiente, la capacidad de mitigarlos es una de las principales ventajas de la energía renovable.

Las emisiones resultantes del uso de combustibles fósiles determinan cada vez más una limitación fundamental. En particular, las emisiones de dióxido de carbono (CO2) procedentes de la combustión de combustibles fósiles han aumentado de manera importante la concentración de CO2 en la atmósfera. Existe consenso a nivel científico en que, de continuar el ritmo de crecimiento actual de emisiones, el efecto invernadero se verá reforzado y se intensificará el proceso de cambio climático, lo que podría tener importantes efectos negativos en la producción de alimentos y el abastecimiento de agua, entre otros impactos sobre la sociedad en su conjunto (IPCC 2013/2014).

En contraste, la energía eléctrica renovable no genera emisiones a la atmósfera y la hidrósfera durante su operación. Aunque las emisiones en la generación de energía eléctrica renovable que proceden de la fabricación, transporte y ensamblado de todo tipo de equipos de energía no son cero, estas son considerablemente menores por unidad de energía generada que las emitidas durante el uso de combustibles fósiles. Algunas energías renovables pueden reducir significativamente las emisiones de GEI cuando sustituyen los combustibles fósiles y reducir el consumo de agua (UN Water, 2014)

Las fuentes de energía renovables tienen algunos impactos ambientales específicos, pero estos son generalmente locales y pueden ser reducidos a través de una cuidadosa planificación y por la aplicación de estrategias de mitigación. La energía eólica, por ejemplo, puede poner en riesgo las aves que golpean las aspas, lo que puede reducirse a través de la correcta localización, cuidado y la instalación de dispositivos que adviertan a las aves sobre las turbinas (Wang et al., 2015). Instalaciones solares de gran tamaño pueden ser peligrosas para algunos animales terrestres, requiriendo evaluaciones de impacto ambiental para determinar los impactos potenciales del proyecto. Tanto la energía geotérmica como la producción de células solares pueden liberar sustancias químicas tóxicas con efectos potenciales para la salud. Intervenciones gubernamentales son generalmente necesarias para garantizar que no se tomen atajos con el fin de reducir los costos que comprometan su performance ambiental.

La bioenergía puede poner en peligro la salud del suelo y la biodiversidad, dependiendo de la materia prima utilizada. A su vez, el uso de materiales con potencial de uso comestible (cereales, azucares, aceites vegetales y grasas animales) es controversial (*food vs. fuel*). Al utilizar residuos agrícolas, suficiente biomasa de la cosecha debe ser dejada en el campo para preservar el contenido de carbono, mantener los niveles de nutrientes y reducir la erosión (Tomei et al., 2016). A su vez, existe debate sobre las credenciales ambientales dados los efectos de cambios indirectos del uso de la tierra (Searchinger et al., 2008).

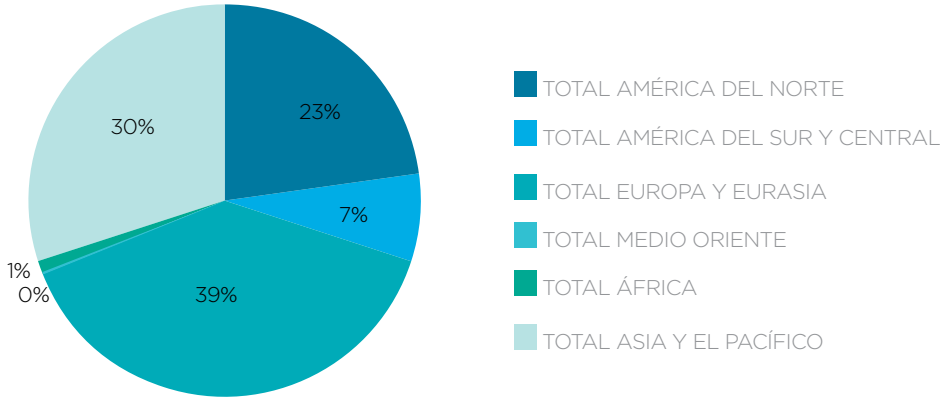
La mayoría de los desarrollos hidroeléctricos en los países industrializados se ha detenido, mientras en los países en desarrollo han surgido importantes y extendidos conflictos (Nelson, 2013). En la mayoría de los casos, las pequeñas centrales hidroeléctricas no requieren grandes embalses, lo que reduce su impacto ambiental.

ENERGÍAS RENOVABLES EN EL MERCOSUR

El MERCOSUR es una región en la que las energías renovables están experimentando un rápido crecimiento. Los altos precios de la electricidad en la mayor parte de la región, la creciente demanda, los problemas de seguridad energética y, en algunos casos, el potencial para la exportación, proporcionan un terreno fértil para el despliegue de tecnologías de energía renovable. Esto se ve potenciado por los recientes descensos en algunos costos tecnológicos y el aumento de la competitividad. Asimismo, la región cuenta con un largo historial de desarrollo de energía hidroeléctrica. Todo esto se ha traducido en numerosas políticas y leyes destinadas a fomentar el despliegue de las energías renovables.

A pesar de esto, la región en su conjunto se mantiene lejos de usar todo su potencial energético renovable para suministrar energía asequible, fiable y sostenible. El despliegue y el desarrollo de dichas energías en la región se enfrentan a múltiples barreras transversales, como la falta de conciencia pública acerca de sus beneficios y la factibilidad tecnológica; intereses creados en el *statu quo*; inaccesibilidad de información; subsidios a los combustibles

GRÁFICO 3
CONSUMO TOTAL DE ENERGÍAS RENOVABLES POR REGIÓN, 2015



Fuente: *BP Statistical Review of World Energy* (2016).

fósiles; escasez de capital; sistemas de financiamiento y crédito inadecuados; sistemas legales volátiles; y la falta de marcos de políticas a largo plazo y políticas de apoyo concretas. Sin embargo, la existencia de diversos mecanismos para superar estas barreras ha demostrado su eficacia en la región y más allá.

ESTADO DE DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES, PARTICIPACIÓN Y TECNOLOGÍAS

Del balance energético de Argentina para 2014, se desprende que el 89% de la oferta de energía interna es de origen no renovable y que las principales fuentes fueron petróleo y gas natural (ver Gráficos 5 y 6). En cuanto a la participación de las energías renovables se destaca la energía hidráulica con un poco más de 4% y los aceites vegetales con 3,34%. La participación de otras energías renovables en la oferta de energías primarias es casi nula (MINEM, 2015).

Dicha matriz contrasta fuertemente con la de Brasil, que tiene muy diversificada sus fuentes primarias, donde las energías de origen renovable suman 41,2% (Gráfico 5), y se prevé hacerlas crecer hasta 46,3% en 2020 (MME, 2016). En cuanto a su oferta interna de energía, a 2015 se observa una participación mayoritaria del petróleo y sus derivados, seguido por energías renovables donde se incluyen energía eólica, biodiesel, residuos de la biomasa y de la caña de azúcar (Gráfico 6) (MME, 2016).

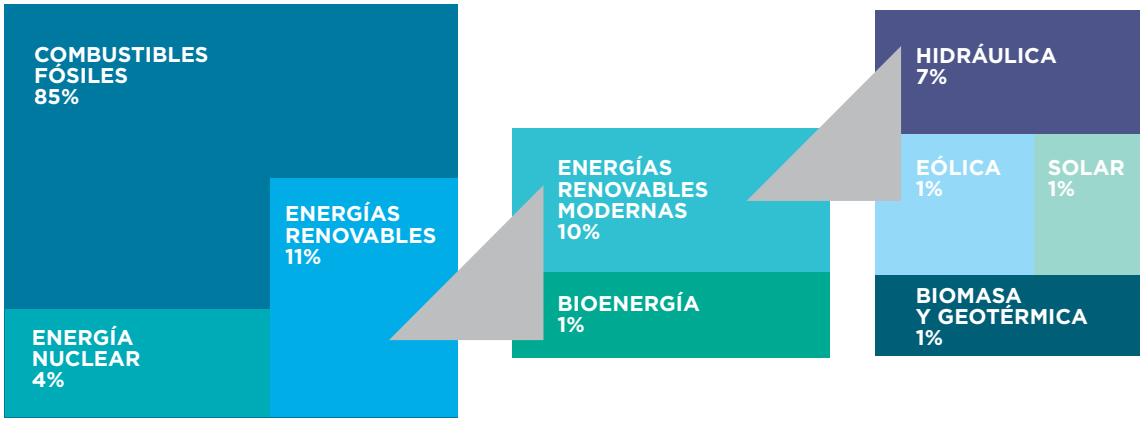
En cuanto a Paraguay, de acuerdo con los datos de su balance energético nacional, en 2014, 53% de la oferta de energía correspondió a hidroelectricidad y 29% a biomasa. El 18% restante son hidrocarburos importados.

En la demanda, el consumo final de energía en 2014 significó un crecimiento de 5,1% respecto de 2013. Se destaca el crecimiento registrado en el consumo de electricidad (8,6%) y en los consumos de derivados del petróleo (5,1%). Los consumos registrados en productos de la biomasa en 2014 crecen 3,7%, marcando un cambio en la tendencia decreciente observada anteriormente. El aprovechamiento más utilizado es la biomasa sólida como leña, carbón vegetal, etc. La mayor parte es aprovechada en las regiones rurales por los habitantes de menos recursos, sin embargo, una gran parte no resulta sustentable (SSME, 2015).

En 2015, las renovables tuvieron una participación del 56,5% en la matriz de abastecimiento uruguaya, mientras que el restante 43,5% correspondió a fuentes no renovables. Dicha matriz de abastecimiento de energía, estuvo integrada principalmente por petróleo y derivados, seguidos por la biomasa, hidroelectricidad y la electricidad de origen eólico. Finalmente, con participaciones muy pequeñas respecto al resto de las fuentes, se encuentra el gas natural y la electricidad solar fotovoltaica (DNE, 2016).

El modelo energético venezolano ha girado en torno a los desarrollos hidroeléctricos (cerca del 70% de la energía es hidroeléctrica según datos 2015) y a las plantas termoeléctricas sustentadas en la quema de combustibles fósiles. El país posee poca experiencia en proyectos alternativos de energías renovables. Las principales acciones para la promoción de nuevas energías renovables se concentran en la generación eólica, pero su desarrollo es poco relevante (UNFCC, 2015).

GRÁFICO 4
PARTICIPACIÓN ESTIMADA DE ENERGÍAS RENOVABLES EN EL CONSUMO GLOBAL DE ENERGÍAS, 2015



Fuente: Elaboración propia en base a las series de *BP Statistical Review of World Energy* (2016)

IMPORTANCIA EN EL SECTOR ELECTRICIDAD

Como se observa en los Gráficos 7 y 8 a continuación, en el caso de Argentina, el 72% de la generación de energía eléctrica es de origen térmico, seguido por la hidráulica con 23%, nuclear con 4%, mientras las renovables (eólica, solar, biogás, biomasa y micro hidráulicas) solo representan el 1% (MINEM, 2015).

En el caso de Brasil, en 2015, la oferta interna de energía eléctrica disminuyó 1,3% respecto de 2014. A nivel de fuente merece ser destacado el aumento de 77,1% de oferta eólica, 7,1% por lixivia (licor negro) y otras bioenergías, y de 5,8% por bagazo de la caña. Las ofertas de petróleo y gas natural disminuyeron 19,0% y 2,0%, respectivamente. La supremacía de generación hidráulica resulta menos acentuada en 2015, representando 58,4% de la estructura de la oferta interna de energía eléctrica, contra 65,2% verificado en 2014 y 70,6% en 2013. La oferta de energía y de bagazo de la caña suman 9% (media anual), al tiempo que la energía solar, a pesar de la alta tasa de crecimiento interanual, es todavía poco significativa en la matriz. (MME, 2016).

> La capacidad de mitigar el impacto ambiental es una de sus principales ventajas

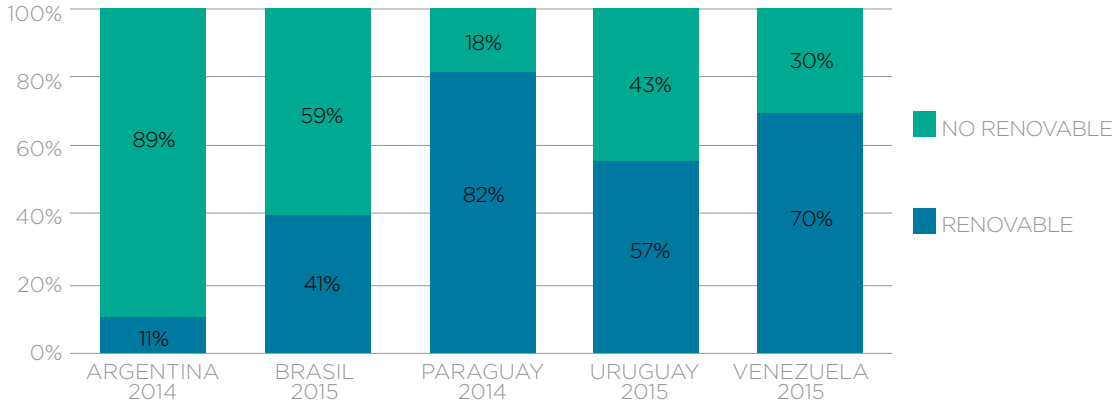
La energía eléctrica disponible para el mercado nacional paraguayo presentó en 2014 un crecimiento de 7,4 % respecto de 2013. Casi la totalidad de la oferta interna de energía eléctrica proviene de la energía producida en centrales hidroeléctricas y es generada en el propio país. El país dispone de 2 centrales hidroeléctricas binacionales[156] y una de administración propia[157]. A pesar de tener un gran potencial, la energía solar no se ha desarrollado en medidas apreciables en Paraguay. A diferencia de la energía solar, Paraguay no es una zona con recursos eólicos muy aprovechables (SSME, 2015).

Uruguay es un país con una alta participación de la energía hidráulica en su matriz de generación eléctrica, y es muy dependiente de las condiciones de este recurso. En 2015, el 92,8% de la energía eléctrica fue de origen renovable, mientras que solo el 7,2% de la electricidad se generó a partir de combustibles fósiles (DNE, 2016). Se destaca en particular el crecimiento de la energía eólica y la biomasa en la generación de energía eléctrica. En forma reciente se incorpora la energía solar fotovoltaica en la matriz de resultados, representando el 0,4% de la electricidad total generada en 2015.

En el caso de la biomasa, el aumento de potencia instalada en los años 2007 y 2013 correspondió a la instalación de las plantas de celulosa que operan actualmente en el país. Respecto a la generación de electricidad, se ha registrado un aumento importante, pasando de una participación de 1% en 2004 a 18% para el último año.

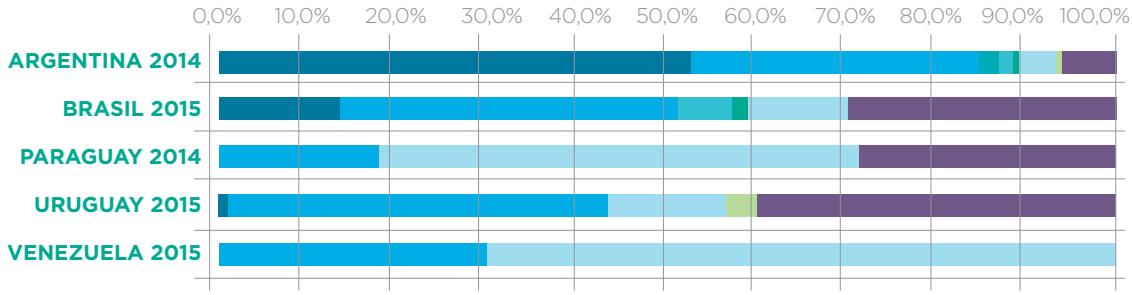
Venezuela cuenta con un grado de electrificación aproximadamente del 99%. De acuerdo con CORPOELEC[158], el parque de generación del Sistema Eléctrico Nacional está conformado por un número de complejos hidroeléctricos que generan el 65% del potencial eléctrico.

GRÁFICO 5
OFERTA INTERNA ENERGÉTICA POR FUENTE, 2014-2015



Fuente: En base a información de los Balances Energéticos Nacionales.

GRÁFICO 6
PARTICIPACIÓN DE CADA FUENTE DE ENERGÍA EN LA OFERTA INTERNA, 2014-2015



	VENEZUELA 2015	URUGUAY 2015	PARAGUAY 2014	BRASIL 2015	ARGENTINA 2014
GAS NATURAL	0,0%	0,9%	0,0%	13,7%	52,4%
PETRÓLEO Y DERIVADOS	30,0%	42,6%	18,0%	37,3%	32,3%
ENERGÍA NUCLEAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%
CARBÓN MINERAL	0,0%	0,0%	0,0%	5,8%	1,8%
OTRAS NO RENOVABLES	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	0,5%
ENERGÍA HIDRÁULICA	70,0%	13,0%	53,0%	11,3%	4,2%
ENERGÍA EÓLICA	0,0%	3,4%	0,0%	0,0%	0,3%
OTRAS RENOVABLES	0,0%	40,1%	29,0%	29,8%	6,5%

Nota: En Otras Renovables se agrupan la energía solar y la proveniente de la biomasa.
Fuente: Elaboración propia en base a información de los Balances Energéticos Nacionales.

El 35% restante proviene de plantas termoeléctricas y casi 3% corresponde al sistema de generación distribuida, conformada por grupos electrógenos (UNFCC, 2015).

IMPORTANCIA DE LOS BIOCOMBUSTIBLES

El apoyo a los biocombustibles junto a la competitividad de sus sectores agropecuarios y agroindustriales, colocan al MERCOSUR, y en particular a Argentina y Brasil, entre los principales productores de etanol y biodiesel a nivel mundial. En este sentido, con una participación del 28%, Brasil es el segundo productor de etanol combustible a nivel mundial, detrás de EE.UU. (con 57%, RFA 2016); es también el segundo productor mundial de biodiesel. Argentina, por su parte, está entre los cinco primeros exportadores de biodiesel.[159]

Las diferentes trayectorias, tamaños de economías, niveles de apoyo, competitividad de sus sectores agropecuarios y capacidad para desarrollar sus sectores industriales han llevado a que los países del MERCOSUR muestren grados dispares de despliegue en términos de producción y uso de biocombustibles (Cuadro 1). Por todo esto, no es de extrañar que Argentina y Brasil tengan una producción de gran escala en comparación al resto de los países del MERCOSUR, y sean, también, jugadores de peso en el mercado global de biocombustibles.

El primero que mostró un apoyo decidido a este tipo de energía fue Brasil, con su programa Proalcool en 1975.[160] En forma más reciente, Brasil incluye al biodiesel a programas de apoyo para los biocombustibles, a través de la implementación de la obligatoriedad del consumo a nivel doméstico, iniciándose en 2004 con el Programa Nacional de Producción de Biodiesel (PNPB). Mientras que el país tiene una importante inserción internacional en el mercado de etanol, la producción de biodiesel se vuelca al consumo doméstico.

Aunque el precio del etanol esta desregulado en Brasil, el del biodiesel se basa en un sistema de subastas con participación de la Agencia Nacional de Petróleo. De todas maneras, ambas industrias gozan de amplio apoyo público a través de una serie de beneficios fiscales, créditos preferenciales para el desarrollo de infraestructura, apoyo a la investigación, entre otros (USDA/GAINS 2015).

La primera década del siglo XXI, vio también el inicio de programas de apoyo a la producción de etanol y biodiesel en el resto de los países del MERCOSUR, aunque se pueden identificar esfuerzos anteriores en varios países. La ley de Biocombustibles de Argentina (Ley 26093), promulgada en 2006, establece obligaciones de mezcla de etanol y biodiesel con naftas y gasoil, a partir de 2010, respecti-

vamente (USDA/GAINS).[161] Desde esa primera regulación, las políticas de incentivos, precios y condiciones de exportación han sido modificados en numerosas oportunidades, lo que crea incertidumbre para los productores. En este sentido, el nivel de precios (que son regulados en el mercado doméstico y que varían ampliamente según la escala de producción), los beneficios especiales para algún tipo de materia prima (en particular caña de azúcar) y los niveles de impuestos a la exportación varían regularmente desde la incepción de las medidas de apoyo a la actualidad. En cuanto a las materias primas, caña de azúcar y maíz aportan cantidades similares para la producción de etanol. En el caso de biodiesel, la fuente principal de materia prima es el aceite de soja. Las tasas diferenciales de impuestos de exportación entre el aceite de soja y el biodiesel resultan en un subsidio a la producción que ha sido cuestionado por productores de otros países.

En el caso de Paraguay, el apoyo público de este tipo de energía se materializa en 2005 a través de la Ley de Promoción de Biocombustibles (No. 2748). Entre los puntos más salientes de esta ley están la declaración de los biocombustibles como de interés general, la obligatoriedad de la mezcla de biocombustibles con combustibles fósiles, la promoción de la producción de materias primas que tienen que ser de origen local y beneficios fiscales para las inversiones. Más recientemente (a través de la ley 5444 de julio 2015), se prioriza el uso de caña de azúcar para la producción de etanol, pudiendo usarse granos solamente cuando el obtenido de esta última fuente se termine.

En Uruguay, la Ley 18195 de 2007, regula la producción y uso de biocombustibles. En el caso del biodiesel, si bien existe la posibilidad de que empresas privadas provean de biocombustibles para la mezcla (a ANCAP, ente público que es responsable de la producción y distribución de combustibles en el Uruguay, actuando en el marco de un monopolio garantizado por ley), este es suministrado por ALUR, empresa subsidiaria de ANCAP, creada con estos fines.

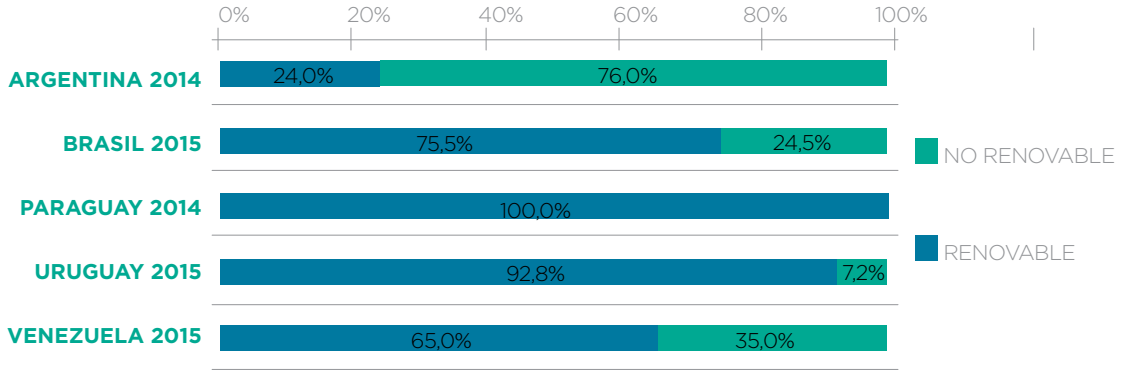
OBJETIVOS Y POLÍTICAS DE INCENTIVOS

METAS DE PARTICIPACIÓN EN PRODUCCIÓN Y/O CONSUMO DE ENERGÍAS RENOVABLES

Los objetivos nacionales de energías renovables son metas numéricas establecidas por los gobiernos para lograr una cantidad específica de consumo o producción. Los objetivos de energías renovables se pueden aplicar a los sectores de la electricidad, el transporte o los usos térmicos, o al sector de la energía en su conjunto y, por lo general, incluyen el período de tiempo específico o la fecha en que debe alcanzarse el objetivo. Estos ofrecen una clara indicación del nivel de desarrollo de las energías renovables y del calendario contemplado por los gobiernos.

Se han identificado objetivos de producción y uso de energía renovable en todos los países del MERCOSUR (Cuadro 2). Los objetivos en el sector eléctrico se expresan en términos de capacidad (MW/GW) o de generación (MWh/GWh), o en términos relativos. En tanto para los biocombustibles se expresan usualmente como una participación porcentual del mercado. Metas específicas por país y tipo de energía se presentan en el Cuadro 2.

GRÁFICO 7
OFERTA ELÉCTRICA POR FUENTE DE ENERGÍA, 2014-2015



Fuente: En base a información de los Balances Energéticos Nacionales.

Varios países del MERCOSUR han tenido medidas de apoyo a la producción y/o consumo de biocombustibles por un número de años. Como en otras regiones, el inicio de esta industria ha sido fuertemente dependiente de apoyos públicos, y aún lo es.[162] Si bien el énfasis de los argumentos esgrimidos para proponer y promover esas medidas de apoyo varían entre países, generalmente incluye razones de diversificación de la oferta, seguridad y soberanía energética, mejoras en la calidad ambiental a través del reemplazo de combustibles de origen fósil, y el desarrollo rural, en ocasiones con foco en zonas menos favorecidas y productores de pequeña escala (Coyle, 2007).

Las políticas para la promoción del uso de los biocombustibles en el MERCOSUR están dominadas por los mandatos de mezcla y los incentivos fiscales (IRENA, 2015). Como se observa en el Cuadro 2, estos establecen el porcentaje de biocombustible (etanol o biodiesel) que se debe mezclar con la gasolina o el diesel, los cuales pueden ser estáticos o evolucionar en el tiempo, de acuerdo con cantidades preestablecidas o en base a indicadores (IRENA, 2015).

En cuanto a los objetivos de consumo es en Argentina donde el punto central lo constituye la existencia de metas de consumo de energías renovables por ley[163]. La misma obliga a los grandes usuarios de energía eléctrica, en especial a aquellos que tienen un consumo igual o superior a 300 KW, a abastecerse con generación que utilice fuentes renovables.

PRINCIPALES MECANISMOS DE APOYO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES

En cuanto a las políticas de incentivos, la inclusión de las tecnologías de energías renovables en programas y proyectos para el acceso a la energía en América Latina es un fenómeno generalizado. En el caso de los países del MERCOSUR, algunos (Argentina) utilizan concesiones exclusivas como mecanismo para proporcionar acceso a la energía a través de sistemas solares domésticos. Otros, proporcionan subsidios directos para el acceso a la energía, y todos los países, con la excepción de Venezuela, han creado fondos específicos para energías renovables o fondos para el acceso a determinadas energías renovables.

Brasil y Uruguay actualmente aplican políticas en materia de balance neto y autoconsumo. Estas permiten a los consumidores generar su propia electricidad a partir de fuentes de energía renovables y contribuir a la red general para compensar el consumo futuro o para percibir una remuneración en base a los términos contractuales. (IRENA, 2015).

En el caso de la energía solar térmica se han identificado mandatos solares[164] nacionales en Uruguay y mandatos sub-nacionales en Brasil, vinculados estos últimos a los programas de viviendas sociales.

En cuanto a las políticas para la producción de energía renovable dentro de los incentivos se destaca la existencia de leyes que promocionan estas energías en general. Actualmente dentro

GRÁFICO 8
COMPOSICIÓN DE LA OFERTA ELÉCTRICA INTERNA, 2014-2015

	ARGENTINA 2014	BRASIL 2015	PARAGUAY 2014	URUGUAY 2015	VENEZUELA 2015
OTRAS RENOVABLES	1,0%	17,1%	0,0%	33,9%	0,0%
ENERGÍA HIDRÁULICA	23,0%	58,4%	100,0%	58,9%	65,0%
NO RENOVABLES	76,0%	24,5%	0,0%	7,2%	35,0%

Fuente: En base a información de los Balances Energéticos Nacionales.

CUADRO 1

BALANCE DE OFERTA Y DEMANDA DE BIOCOMBUSTIBLES EN PAÍSES DEL MERCOSUR, EXPRESADOS EN MILLONES DE LITROS (PROMEDIO 2014-2015)

	PRODUCCIÓN	CONSUMO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	INVENTARIO FINAL
			BIODIESEL		
ARGENTINA	2498	1125	1358	0	28
BRASIL	3780	3754	25	0	54
PARAGUAY	10	10	0	0	0
URUGUAY					
VENEZUELA					
			ETANOL		
ARGENTINA	743	734	0	0	49
BRASIL	26218	25843	790	444	8381
PARAGUAY	200	200	0	0	15
URUGUAY					
VENEZUELA					

Fuente: Elaboración propia en base a información de reportes USDA/Gains.

de los países del MERCOSUR, Argentina y Uruguay que cuentan con leyes de energías renovables, Brasil con leyes específicas por recurso y Venezuela está en proceso de desarrollo de una.

Las subastas constituyen el instrumento normativo más popular para el despliegue de las energías renovables en América Latina. Estos son procesos de contratación mediante licitación competitiva de electricidad procedente de energías renovables. El producto licitado puede ser capacidad (MW) o energía (MWh). El gobierno evalúa las ofertas en base al precio y otros criterios, y firma un contrato con la empresa adjudicataria, por lo general un acuerdo de compra de energía a largo plazo (IRENA, 2015).

> El bloque aún no ha aprovechado todo su potencial energético

Las subastas pueden adjudicar contratos para la capacidad de generación, como en Uruguay o, como ocurre en Brasil, para definir unidades adicionales para sus sistemas de subasta. Las subastas pueden ser tecnológicamente neutras (abiertas a todas las tecnologías) o específicas por tecnología. La mayoría de los países tienen una combinación de diferentes tipos de subastas. Argentina realizó una única subasta en 2009 para la generación de energía eólica, solar, biomasa y de pequeñas centrales hidroeléctricas. Brasil realizó su primera subasta en 2007 y continuó año a año hasta la fecha (2015). En el caso de Uruguay las subastas para la generación de energía eólica datan de 2006, 2009 y 2011. En cuanto a la generación de energía solar se ha realizado solo una en 2013 y para biomasa y energía proveniente de pequeñas centrales hidroeléctricas otra en 2006.

Existen además otros instrumentos normativos, pero con éxito limitado en los países del MERCOSUR. Tal es el caso del régimen de tarifas reguladas, antiguamente establecidas en Argentina y Brasil, y ya instalada, aunque de aplicación limitada, en Uruguay. Adicionalmente, se han identificado varios sistemas híbridos que combinan las subastas con elementos de diseño de otros tipos de regulación, como las tarifas reguladas, las cuotas o el balance neto. En Uruguay se combinaron las subastas y el balance neto comercial al permitir que los consumidores comerciales instalen parques eólicos para autoconsumo y que vendan el exceso de energía al precio resultante de la última subasta inmediatamente anterior al contrato.

El desarrollo de políticas de acceso a la financiación es clave para el desarrollo de las energías renovables. En América Latina varios países han creado fondos públicos específicos para energías renovables o fondos que se pueden destinar a energías renovables, como es el caso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

La financiación directa, ya sea en forma de subsidios, subvenciones, contratación directa o emisión de acciones y/o deuda, son instrumentos que pueden resultar eficaces para promover las energías renovables. Los mismos se han identificado aplicados a las energías renovables en países como; Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela.

PERSPECTIVAS, POSIBILIDADES PARA LA INTEGRACIÓN Y BARRERAS

La integración energética regional es un proceso en marcha cuyo propósito consiste en

CUADRO 2
OBJETIVOS Y MANDATOS NACIONALES EN ENERGÍAS RENOVABLES

	PARTICIPACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LA PRODUCCIÓN ENERGÉTICA	PARTICIPACIÓN DE FUENTES RENOVABLES EN LA GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD	OBJETIVOS DE CAPACIDAD INSTALADA Y/O GENERACIÓN DE ENERGÍA RENOVABLE	MANDATOS DE MEZCLA DE BIOCOMBUSTIBLES
ARGENTINA		▶ 8% de su generación eléctrica1 a 2017 (generación al 2014 1%) ▶ 20% de su generación eléctrica1 a 2025	▶ Electricidad 3 GW en 2016 ▶ Energía geotérmica 30 MW en 2016	▶ Etanol 10% (2014) ▶ Etanol 12% (Vigente) ▶ Biodiesel 10% (Vigente) ▶ Biodiesel 15% (al 2030)
BRASIL	▶ 42,5% de la energía primaria en 2023 (al 2015 41%) ▶ 45% de toda la energía consumida en 2030	▶ 86,1% de la matriz de generación de electricidad en 2023 (al 2015 75,5%) ▶ *23% de la matriz de generación de electricidad en 2030	▶ Hidráulica (pequeñas) 7.8 GW en 2021 ▶ Eólica 15.6 GW en 2021 ▶ Bioenergía 19.3 GW en 2021	▶ Etanol 27% (Vigente) Se excede con el uso de etanol hidratado en vehículos flexibles. ▶ Biodiesel 7% (2015). Con presiones para elevar ese porcentaje a 10% en 2020 (USDA/Gains 2015)
URUGUAY	▶ 50% de la energía primaria en 2015 (al 2015 57%)	▶ 90% de la electricidad en 2015 (al 2015 92,8%) ▶ 95% de la electricidad en 2017	▶ Bioenergía 200 MW en 2015 ▶ Eólica 1.3 GW en 2015	▶ Etanol 5% (Vigente) ▶ Biodiesel 5% (Vigente)
PARAGUAY				▶ Etanol 25% (Vigente), en planes de expansión a 27% ▶ Biodiesel 1% (en diesel tipo III, opcional para diesel de mayor calidad)
VENEZUELA			▶ 613 MW adicionales de capacidad de electricidad renovable en 2019, de los cuales 500MW son energía eólica	

[1] En el caso de Argentina para la generación hidroeléctrica se considera únicamente aquella proveniente de pequeñas centrales hidráulicas.
*En este objetivo se excluye la hidroelectricidad.
Fuente: elaboración propia sobre la base de IRENA (2015), REN21 (2016), y USDA/Gains.

establecer una provisión energética eficiente y confiable, que ofrezca alta calidad de servicio al más bajo costo posible y potencie la competitividad de la región. Para ello es importante desarrollar sistemas energéticos integrados que permitan la comercialización eficiente y rentable de energía a nivel regional, así como los correspondientes marcos legales y técnicos para hacerla posible (Valencia y Vasco, 2012).

Al ser el MERCOSUR una región rica en recursos naturales y no tenerlos distribuidos uniformemente, los beneficios potenciales de la integración son varios y más cuando se los compara a los que se pueden obtener en otras regiones. Dentro de estos beneficios destacamos la posibilidad de permitirles a los involucrados efectuar un uso óptimo de los recursos energéticos de la región y de la infraestructura eléctrica, postergar algunas inversiones en generación, diversificar las matrices energéticas, aprovechar la complementariedad de las cuencas hidrológicas y de los husos horarios, aprovechar las diferencias entre los climas y las costumbres de los pueblos para optimizar los recursos disponibles, disminuir los precios de electricidad y las tarifas, mejorar las posibilidades de evitar colapsos y mejorar la confiabilidad y la calidad del suministro. Cabe destacar

que, de todos estos atributos importantes de la integración energética, la mayoría no se han considerado en la promoción ni en el fortalecimiento de la integración (CIER, 2006).

11% es la participación de las energías renovables en la matriz Argentina

En las últimas décadas, uno de los principales motores de la integración energética en el MERCOSUR ha sido el uso del gas natural y la hidroelectricidad. Al compartir una frontera común se han desarrollado, desde hace más de 30 años, una gran cantidad de proyectos comunes que han permitido integrar los sistemas eléctricos y los intercambios de energía. En el caso del gas natural este producto se ha venido llevando desde el país productor hasta el país demandante directamente vía gasoductos (casos Bolivia a Brasil, Argentina a Brasil, Chile y Uruguay) o vía transmisión eléctrica previa conversión del gas natural en electricidad en centrales térmicas localizadas en el país productor (casos Colombia-Ecuador, Perú-Ecuador, Argentina-Brasil, Chile y Uruguay). En el caso de los proyectos hidroeléctricos sobre ríos que son frontera natural entre dos países, se destacan las centrales hidráulicas de: Salto Grande (1890 MW) sobre el río Uruguay que comparten Argentina y Uruguay, Itaipú (14000 MW) sobre el río Paraná que comparten Brasil y Paraguay, y Yacyretá (3000 MW) sobre el río

RECUADRO 1. **ENERGÍA EÓLICA**

La energía eólica es la nueva tecnología renovable con mayor despliegue a nivel mundial y representa, en la actualidad, la mayor fuente renovable de nueva electricidad.

Brasil continúa liderando en América Latina con una capacidad total instalada para la generación de energía eólica de 8.715 MW, lo que representó, a diciembre de 2015, el 2% del total de la capacidad instalada a nivel mundial (y 10% de su demanda nacional de electricidad). Esta capacidad instalada se distribuye en 349 parques eólicos. Asimismo, el sector emplea más de 41.000 personas, suministra electricidad a cerca de 15 millones de hogares y ha reducido las emisiones de CO2 en aproximadamente 16 millones de toneladas. Los resultados de las subastas recientes de energía demuestran la competitividad y la madurez del sector eólico brasileño.

La energía eólica ha sido apoyada por el público en general debido al aumento de los ingresos y del impulso económico que han proporcionado las instalaciones eólicas a las regiones donde se ubican. El gobierno de Brasil, junto a empresas de la industria eólica, ha fijado el objetivo de llegar a 15.6 GW en 2021 y a 24 GW de energía eólica para el 2024, llegando así a cubrir el 11% de la capacidad de generación del país, en ese último año.

Entre los países del MERCOSUR, Uruguay le sigue a Brasil en liderazgo. El desarrollo de la energía eólica en este país ha sido una historia de éxito, comenzando en gran porte a participar en el *mix* de generación eléctrica en 2008, con la puesta en operación de los primeros parques eólicos en el país. En 2015, con 857 MW, la energía eólica representa 21% de la potencia total instalada para generación eléctrica. Se estima que dicho sector emplee más de 500 personas en el futuro, cuando los parques eólicos en construcción estén terminados, sobre todo en lo vinculado a las operaciones, mantenimiento y servicios.

La generación se realiza en proyectos de diferente escala, variando entre 10 y 140MW. Un aspecto interesante en términos de inclusión es que para algunas de las licitaciones impulsadas por el ente energético nacional (UTE) se reservaron tramos para la inversión de pequeños y medianos ahorristas, con participaciones de entre US$ 1.000 y US$ 20.000. Ejemplo de esto son los parques Pampa (140 MW) y Arias (70MW).

La cantidad de energía eólica introducida en el sistema eléctrico uruguayo es considerada suficiente hasta el año 2020, sin embargo, la industria espera que el Gobierno haga acuerdos de intercambio de energía con Argentina y Brasil, teniendo en cuenta que la energía eólica excederá las necesidades internas del país.

En una década, Uruguay ha logrado un hecho trascendente, convertirse en el país con mayor proporción de electricidad generada a partir de energía eólica en América Latina y uno de los principales en términos relativos a nivel mundial.

(GWEC, 2016)

Paraná que comparten Argentina y Paraguay. En todos estos casos, la producción de energía de dichas centrales se utiliza en forma conjunta y permitiendo los intercambios de energía entre los sistemas eléctricos de los países propietarios.

Las subastas son el principal instrumento de su despliegue en AL

Si bien los intercambios de energía (gas y electricidad) entre los países del MERCOSUR continúan existiendo, una mayor integración energética a futuro es incierta debido a una serie de eventos ocurridos en los últimos años que generaron gran desconfianza a nivel de los Estados miembros.

Una de las principales incógnitas es si resulta posible que un país confíe en poder ser abastecido con energía firme disponible en otro país, vía la integración energética. Si esto no se considera posible, o si se le asocia un muy alto riesgo económico o político, se perdería gran parte de los beneficios que aportan las interconexiones internacionales.

Limitaciones en la institucionalidad del MERCOSUR han quedado en evidencia durante la crisis de Brasil y, posteriormente, la de Argentina, afectando al comercio regional de energéticos. Sin la institucionalidad requerida, ante situaciones de crisis, no se pueden resolver adecuadamente las relaciones comerciales entre los agentes de los países.

Otro de los limitantes para la integración está en la armonización de las normas que regulan el mercado. Es necesario por ello trabajar en la elaboración de normas para todos los agentes involucrados en la cadena de la energía. Además de establecer normas de emisión y calidad del aire para la generación térmica, normas que permitan la actividad de forma limpia. Todo esto facilitará los flujos de energía e infraestructura necesaria.

Algunos de los temas que deberían ser prioritarios entre los aspectos de la integración es la consideración de los efectos ambientales globales (calentamiento global) que tiene la producción y consumo de energía. Es necesario trabajar en buscar fuentes de energía que sean sustentables y equitativas, dado que no solo se requiere pensar en tener energía abundante y a bajo costo, sino también explorar otras energías renovables no convencionales aprovechando las redes de transmisión existentes.

NOTAS

[155]La producción de biocombustibles aumenta fuertemente en estos países en 2016 (USDA/GAINS 2016a, y USDA/GAINS 2016b).

[156]Itaipú, en co-administración con Brasil y Yacyretá en co-administración con Argentina.

[157]Central hidroeléctrica de Acaray.

[158]La empresa eléctrica del país.

[159]Por más información se refiere al lector a otras revisiones, por ejemplo, Lopez y Starobinsky, 2009.

[160]Aunque obligaciones de corte de etanol en naftas pueden encontrarse en 1931 (Lopez y Starobinsky, 2009).

[161]En la década de 1920 ya se observaba producción de etanol en este país. A su vez, esfuerzos para sostener la producción de caña de azúcar a través del uso de etanol como combustible se llevaron adelante sobre fines de los 1970s ("alconafta"), aunque de corta duración dado el aumento en el precio del azúcar y la disminución del costo del petróleo. (Lopez y Starobinsky, 2009).

[162]Esta dependencia varía por país y tipo de biocombustible/materia prima.

[163]Modificaciones a la Ley 26.190, "Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica".

[164]Estos establecen que los edificios afectados deben satisfacer un porcentaje de sus necesidades térmicas (por lo general agua caliente) mediante la energía solar.

BIBLIOGRAFIA

BP Energy Outlook (2016)

BP Statistical Review of World Energy (2016) London. June.

CIER (2006) Estudio de transacciones de electricidad entre las regiones andinas, América Central y MERCOSUR factibilidad de su integración primera fase – informe final.

Coyle, W. (2007) "The future of biofuels: A global perspective. Amber Waves, Economic Research Service, USDA 5: 24-29.

Flavin, C., Gonzalez, M., Majano, A. M., Ochs, A., Rocha, M & Tagwerker, P. (2014) Study on the development of the renewable energy Market in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.

GWEC (2016) Global Wind Report: Annual Market Update 2015. Brussels. April.

H. Liu, D. Masera, and L. Esser, eds., World Small Hydropower Development Report (2013) Vienna. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) and International Center on Small Hydro Power.

IRENA (2015) Renewable Energy in Latin America 2015: An Overview of Policies IRENA, Abu Dhabi.
Krauter, S., & Kissel, J. (2005) Renewable Energy in Latin America. Renewable Energy World, 260-267.
Lopez, A., y G. Starobinsky. (2009) El panorama regional. Cap 1., en A. Lopez eds. La industria del biocombustible en el Mercosur. Montevideo.
Ministerio de Energía y Minas (MINEM), (2015) Balance Energético de Argentina 2014.
Ministerio de Industria, Energía y Minas, Dirección Nacional de Energía (DNE), (2016) Matriz energética Uruguay 2015.
Ministerio de Minas y Energía (MME), (2016) Resenha Energética Brasileira 2015.
Nelson, M. (2013) Fifty years of hydroelectric development in Chile: A history of unlearned lessons. Water Alternatives, 6(2), 195.
REN21 (2016) Renewables 2016 Global Status Report. Paris. REN21 Secretariat.
REN21 (2014) Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, Renewables 2014 Global Status Report. Paris. REN21 Secretariat, 2014.
RFA (2016) "Fueling a high octane future: 2016 Ethanol Industry Outlook."
http://www.ethanolrfa.org/wp-content/uploads/2016/02/Ethanol-Industry-Outlook-2016.pdf (Accedido, Julio 2016)
Ruchansky, B. (2013) Integración eléctrica en América Latina: antecedentes, realidades y caminos por recorrer.
Searchinger, T., Heimlich, R., Houghton, R.A., Dong, F., Elobeid, A., Fabiosa, J.,Tokgoz, S., Hayes, D., Yu, T.H., (2008) Use of US croplands for biofuels increases greenhouse gases through emissions from land-use change. Science 319, 1238.
Tomei, J., & Helliwell, R. (2016) Food versus fuel? Going beyond biofuels. Land Use Policy, 56, 320-326.
Twidell, J., & Weir, T. (2015) Renewable energy resources. Routledge.
UN "Water and Energy: Volume 1 (2014) " in The United Nations World Water Development Report 2014. Paris.
UNFCC (2015) Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas de la República Bolivariana de Venezuela para la lucha contra el Cambio Climático y sus efectos.
USDA/GAINS (2015) Biofuels- Ethanol and Biodiesel; Brazil, Biofuels, Annual. Gain Report No. 15006
USDA/GAINS (2015) Biofuels- Ethanol and Biodiesel; Paraguay, Biofuels, Annual. Gain http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Buenos%20Aires_Paraguay_8-10-2015.pdf
USDA/GAINS (2016a) Indonesia Biofuels Annual. Gain Report ID1619. http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Jakarta_Indonesia_7-28-2016.pdf
USDA/GAINS (2016b) Argentina Biofuels Annual. Gain Report http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_Buenos%20Aires_Argentina_7-21-2016.pdf
Valencia, G. D. A., & Vasco, C. A. C. (2012) La interconexión eléctrica de las Américas. Perfil de Coyuntura Económica, (19), 1.
Vergara, W., Isbell, P., Rios, A. R., Gómez, J. R., & Alves, L. (2014) Societal benefits from renewable energy in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.
Viceministerio de Minas y Energía (SSME) (2015) Balance Energético de Paraguay 2014.
Wang, S., Wang, S., & Smith, P. (2015) Ecological impacts of wind farms on birds: Questions, hypotheses, and research needs. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 44, 599-607.
World Health Organization (2014) "7 Million Premature Deaths Annually Linked to Air Pollution," press release Geneva. 25 March 2014.

ANÁLISIS

CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

MARTINA CHIDIAK
MARÍA FLORENCIA SAULINO

El MERCOSUR creo instancias especializadas en la coordinación de la gestión de riesgos de desastres recién en 2009 y 2015. Esta demora se explica en parte por el activismo presente en otras instancias de integración regional e incluso en vínculos bilaterales. En toda la región, la construcción de bienes públicos para lidiar con los efectos más acuciantes del cambio climático se ha dado a través de "bloques de construcción", desarrollados por instituciones no creadas primariamente para ello. Sin embargo, hoy en día, el MERCOSUR tiene la oportunidad de cosechar esos esfuerzos parciales abordando la tarea de modo estratégico. Convertirse en una referencia en este ámbito fortalecería su credibilidad y la identidad del proceso de integración.

TENDENCIAS, AVANCES Y DESAFÍOS

América Latina es particularmente vulnerable a diversas manifestaciones del cambio climático. Las tendencias observadas en las últimas décadas muestran un incremento en la ocurrencia de eventos extremos, aumentos en la temperatura, cambios en los patrones de precipitación, incrementos en el nivel del mar, pérdida de glaciares y sequías (Banco Mundial, 2014; Magrin et al, 2014). A los fenómenos mencionados se suman los ENSO (Eventos El Niño y La Niña Oscilación del Sur)[165] y, como impactos más relevantes, una mayor frecuencia de tormentas, inundaciones, deslizamientos de tierra, aludes y olas de calor. En algunas regiones, los cambios en el uso del suelo han exacerbado los impactos negativos de las tendencias climáticas mencionadas. La población en situación de pobreza está particularmente expuesta a dichos fenómenos. En zonas rurales, la mayor exposición se debe a la dependencia de la agricultura de subsistencia y de los servicios que prestan los ecosistemas. En zonas urbanas, la mayor exposición se explica por la vulnerabilidad de las viviendas precarias ubicadas en zonas costeras, llanos inundables o laderas de pendientes pronunciadas frente a eventos extremos y al aumento del nivel del mar y de las precipitaciones (Banco Mundial, 2014).

Los desastres naturales de los últimos años han ocupado un lugar prominente en las noticias de los países del MERCOSUR y de América del Sur en general, si bien solo algunos de ellos pueden asociarse al cambio climático. A modo de ejemplo, cabe mencionar la sequía en San Pablo, Brasil (2014-2015);[166] las inundaciones en Argentina,[167] Brasil,[168] Paraguay[169] y Uruguay[170] (2015-2016); los terremotos en Ecuador en 2016,[171] y las lluvias con aluviones en Chile en 2015.[172] La ocurrencia de estos y otros desastres conlleva vidas perdidas y genera impactos en la salud y el bienestar de la población, así como también daños materiales que se traducen en altos costos de reconstrucción. Frente a ellos, surge la pregunta de cuántos de estos impactos podrían haberse evitado; o bien, en otras palabras, hasta qué punto el daño observado fue producto de las fuerzas de la naturaleza o, por el contrario, fue el resultado de fallas humanas en la prevención y gestión de los riesgos de desastres.

El panorama futuro no es alentador. En el período 2081-2100, se prevé un incremento de entre 2 y 4,8°C en la temperatura global promedio,[173] con el consecuente incremento en la frecuencia de eventos extremos, incluyendo olas de calor que podrían abarcar hasta 80% del territorio de América del Sur, cambios en los regímenes de precipitaciones y reducciones drásticas en los rendimientos agrícolas (IPCC, 2014; Banco Mundial, 2014). En este contexto, la gestión de riesgos de desastres se plantea como un desafío adicional y urgente para el desarrollo de largo plazo en la región.

Este artículo considera el desafío de integrar la gestión de riesgos de desastres en la planificación y los planes de desarrollo regionales. La relevancia de esta temática se debe no solo a la alta vulnerabilidad de la población regional frente a los desastres, sino también a las tareas pendientes que se reconocen en esta materia, pese a las mejoras registradas en la última década.

En vista de la presencia de riesgos compartidos de magnitud y de desafíos similares para varios países del MERCOSUR (en realidad, de toda la región), resulta de interés indagar hasta qué punto (y en qué ámbitos) la acción a escala regional puede contribuir a avanzar en esta materia, donde las limitaciones de experiencia y de recursos a escala nacional podrían constituir barreras importantes. En este marco, consideramos de interés revisar el enfoque de "construcción en bloques" que proponen algunos autores (Stewart, Oppenheimer y Rudyk, 2013) y sus aportes para contribuir a reducir los efectos del cambio climático en la región, utilizando como base los esquemas multilaterales y regionales existentes, aun cuando tengan misiones diferentes a la protección del clima. Este trabajo propone trasladar este enfoque a la cooperación para el desarrollo de una estrategia regional para la reducción de los riesgos de desastres. Apoyada en instituciones y programas existentes, la "construcción en bloques" podría contribuir a la creación de capacidades para una mejor gestión de riesgos en los países de la región. Consideramos que la base común de estas iniciativas a escala del MERCOSUR puede generar, asimismo, una base fértil para mejorar e implementar acuerdos, programas de ayuda y convenios de cooperación multilaterales para la gestión de riesgos climáticos.

Para ello, la sección 2 presenta la evidencia sobre ocurrencia de desastres y los efectos asociados a ellos en América del Sur, identificando los principales impactos, tipos de eventos y países afectados. La sección 3 describe la agenda internacional actual en la gestión de riesgos de desastres. La sección 4 delinea las

principales iniciativas nacionales y regionales desarrolladas en torno a la gestión del riesgo de desastres, así como el grado de avance en la reducción de riesgos. La sección 5 ofrece una discusión de la experiencia regional desde el enfoque de "construcción en bloques" y por último se enfoca en la oportunidad del MERCOSUR para elaborar sobre estas bases.

IMPACTOS Y TENDENCIAS[174]

De acuerdo a la información reunida en la base de datos sobre desastres EM-DAT[175] elaborada por el CRED (*Centre for Research on Epidemiology of Disasters*) de la Escuela de Salud Pública, Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), entre 1900 y 2015 se han verificado 1.101 eventos de desastres en América del Sur (8% del total mundial en dicho período, 13.776 eventos); causaron 264.157 muertes (0,8% del total mundial), afectaron[176] a una población total de 190 millones de personas (2,6%) y causaron daños estimados en US$ 95.468 millones (3,4% del total mundial).

> América Latina es especialmente vulnerable a eventos extremos

En cuanto a la composición de estos eventos, cabe notar que 483 (44% de los casos registrados en el período 1900-2015) correspondieron a inundaciones, 134 (12% del total) a terremotos y 132 (otro 12%) a aludes. Le siguen en importancia, con menos de 90 casos cada uno, las tormentas (86 casos, 7,8% del total), epidemias (7% del total), sequías (5,5%), temperaturas extremas (4,5%), actividad volcánica (3,6%) e incendios naturales (2,8% del total) (Cuadro 1 y Gráfico 1a). Si consideramos la población afectada, las sequías resultan el tipo de desastre de mayor impacto en la región, seguidas por las inundaciones y los terremotos en tercer lugar; estos tres tipos de eventos conjuntamente dan cuenta del 96% de la población afectada por desastres en dicho período (Gráfico 1.b).

En relación a la distribución entre países de estos eventos, Brasil se ubica en primer lugar (con 220 eventos, y 20% del total regional), en segundo lugar, Perú (170 eventos; 16%) y en tercer lugar Colombia (169 eventos, 15% del total). En cuarto lugar, encontramos a Chile (111 eventos, 10% del total), en quinto lugar, a Argentina (105 eventos, 10%) y en sexto lugar a Ecuador (96 eventos, 9% del total). En séptimo lugar se ubica Bolivia (con 85 casos), Venezuela en octavo lugar (54 casos), Paraguay en noveno lugar (49 casos) y Uruguay en el décimo (26 casos). La lista se completa con Guyana, Suriname y Guyana Francesa (en dicho orden) (Gráfico 2).

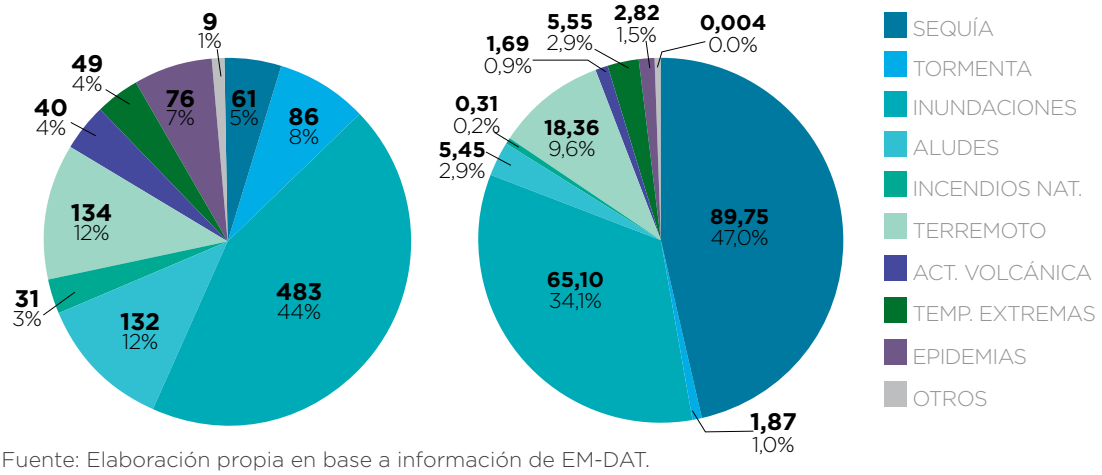
La cantidad de eventos creció notoriamente a partir de 1970: entre 1900 y 1969 se produjeron alrededor de 150 eventos, mientras que entre 1970 y 2015 se han registrado 975 casos de desastres (Gráficos 3.a., 3b. y 3c.). El crecimiento es particularmente notorio para los eventos que suelen asociarse al cambio climático (tormentas, inundaciones, aludes, y sequías). Tomando en cuenta que este aumento podría deberse tanto a una mayor frecuencia de desastres como a una mejora en las estadísticas (registro de datos) relacionadas, se ha tomado la precaución de considerar solamente la infor-

CUADRO 1
DESASTRES EN AMÉRICA DEL SUR, 1900-2015 (EN CANTIDADES Y PORCENTAJES)

	EVENTOS	%
Sequías	61	5,5
Incendios naturales	31	2,8
Tormentas	86	7,8
Inundaciones	483	43,9
Aludes	132	12,0
Temperaturas extremas	49	4,5
Actividad volcánica	40	3,6
Terremotos	134	12,2
Epidemias	76	6,9
Otros	9	0,8
Total	**1.101**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia en base a información de EM-DAT.

GRÁFICO 1
CANTIDAD DE EVENTOS E IMPACTOS POR TIPO DE DESASTRE EN AMÉRICA DEL SUR, 1900-2015 (EN CANTIDADES Y PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia en base a información de EM-DAT.

mación del período 1970-2015 para el análisis más detallado. En dicho período, se verifican para América del Sur las grandes tendencias globales en materia de desastres (Recuadro 1).

Si bien todos los tipos de desastres se volvieron más frecuentes en el período 1993-2015 en comparación con el período 1970-1992 (Cuadro 2 y Gráfico 3.a), algunos aumentaron su frecuencia en mayor medida. El incremento más notorio, en términos absolutos, se verifica en las inundaciones (que pasaron de 142 casos a 303) y tormentas (se pasó de 23 a 56 eventos) (Gráfico 4). En ambos casos, se superó el incremento promedio del período, que fue del 100%. Las tendencias de largo plazo también muestran que los eventos no asociados al cambio climático presentan mayor variabilidad en su incremento en el tiempo, mientras que aquellos asociados al cambio climático muestran una tendencia creciente más inequívoca, tal como se refleja en su mayor coeficiente de correlación (Gráficos 3.b. y 3.c).

LA AGENDA INTERNACIONAL

En la Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) realizada en Sendai, Japón en marzo de 2015, se adoptó un nuevo Marco de Acción para la Reducción de Riesgos de Desastres para el período 2015-2030. Se fijaron siete objetivos específicos de RRD, una serie de principios y pautas y cuatro prioridades de acción (UNISDR, 2015b):

(i) comprender el riesgo de desastres;

(ii) fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para su gestión;

(iii) invertir en la reducción de riesgos de desastres para mejorar la resiliencia; y

(iv) aumentar la preparación para casos de desastre, a fin de dar una respuesta eficaz y "reconstruir mejor".

El Marco de Sendai resalta la necesidad de fortalecer y ampliar el enfoque preventivo frente al riesgo de desastres, considerando la presencia de amenazas múltiples y la necesidad de un abordaje multisectorial (UNISDR, 2015b). Adicionalmente, cabe notar que el último informe internacional sobre gestión de riesgos de desastres recomienda modificar el modo de percibir y actuar frente al riesgo de desastres. En particular, propone dejar de considerar los riesgos de desastres como algo externo e incontrolable frente a lo cual solo cabe mejorar la velocidad y capacidad de respuesta, y comenzar a tomar en cuenta que la inadecuada planificación y el mal diseño de las políticas de infraestructura, vivienda y desarrollo productivo son responsables de los riesgos, tanto como lo es la naturaleza, al permitir, por ejemplo, el desarrollo urbano y productivo masivo sin proteger ecosistemas frágiles –como los humedales– que sirven de atenuantes en caso de desastres (UNISDR, 2015a). La consideración e incorporación de los riesgos de desastres en la planificación y proyectos de desarrollo resulta, por tanto, clave.

En este contexto, el Marco de Sendai reconoce la necesidad de: (a) reforzar los mecanismos existentes de cooperación internacional y regional "con el fin de ... proporcionar un apoyo eficaz y lograr una mejor aplicación del Plan de Acción de Reducción de Riesgos de Desas-

tres"; (b) reconocer que "los países en desarrollo ... necesitan especial atención y apoyo para incrementar sus propios recursos y capacidades por vías bilaterales y multilaterales, a fin de asegurar medios de aplicación adecuados, sostenibles y oportunos para la creación de capacidad, la asistencia financiera y técnica y la transferencia de tecnología, de acuerdo con los compromisos internacionales"; (c) lograr que las políticas de gestión de riesgos de desastres sean accesibles, eficientes y eficaces; y (d) reconocer "la función de liderazgo, regulación y coordinación que desempeñan los gobiernos", pero también la importancia de lograr la colaboración entre diferentes actores clave: "los sectores público y privado y las organizaciones de la sociedad civil, así como la comunidad académica y las instituciones científicas y de investigación, deben colaborar más estrechamente y crear oportunidades de colaboración, y las empresas deben integrar el riesgo de desastres en sus prácticas de gestión" (UNISDR, 2015b). En base a este marco, las siguientes secciones abordan las iniciativas regionales para la gestión de riesgos de desastres.

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS INICIATIVAS REGIONALES

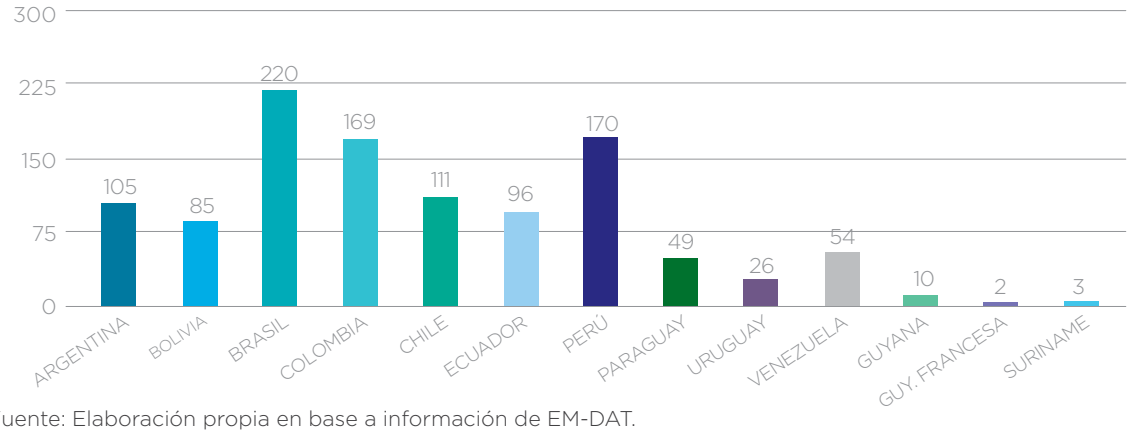
Una pregunta que surge frente a los desafíos mencionados se refiere a cuál es el mejor ámbito y nivel de diálogo y cooperación entre países en relación a la RRD. Una alternativa es aprovechar las estructuras internacionales existentes para la coordinación y el diálogo regional, vinculadas o no a la gestión de desastres. Otra posibilidad es basarse en las capacidades financieras y técnicas de los organismos internacionales de crédito y la banca de desarrollo, y su facilidad para establecer procedimientos o requisitos a cumplir para el acceso al financiamiento de proyectos de inversión. Una tercera alternativa es aprovechar los ámbitos específicos de coordinación y cooperación en el marco de procesos más amplios de integración comercial, económica o política. En este último caso, cabe interrogar si esos ámbitos y sus jóvenes instituciones están preparados para afrontar estos nuevos desafíos, si cuentan con capacidades para convocar a los países en torno a estos temas, o bien si cuentan con la disponibilidad de recursos y las capacidades técnicas necesarias para aglutinar fondos y voluntades de modo de ofrecer asistencia a los países para avanzar en sus objetivos de RRD.

A efectos de comprender mejor los avances y procesos en marcha, y tomando en cuenta estos interrogantes, en las secciones que siguen se consideran las experiencias nacionales y regionales para el fortalecimiento de la RRD en los países de América Latina, con particular foco en América del Sur (si bien a modo de ilustración, se mencionan las experiencias de Centroamérica y del Caribe). En vista de las prioridades y desafíos anteriormente expuestos, se presta especial atención a dos aspectos clave: (i) la creación de estructuras multisectoriales para la prevención y gestión de riesgos a nivel país y (ii) la incorporación de criterios de gestión de riesgo en las políticas de desarrollo y en las instancias de decisión de inversiones en infraestructura.

INICIATIVAS NACIONALES

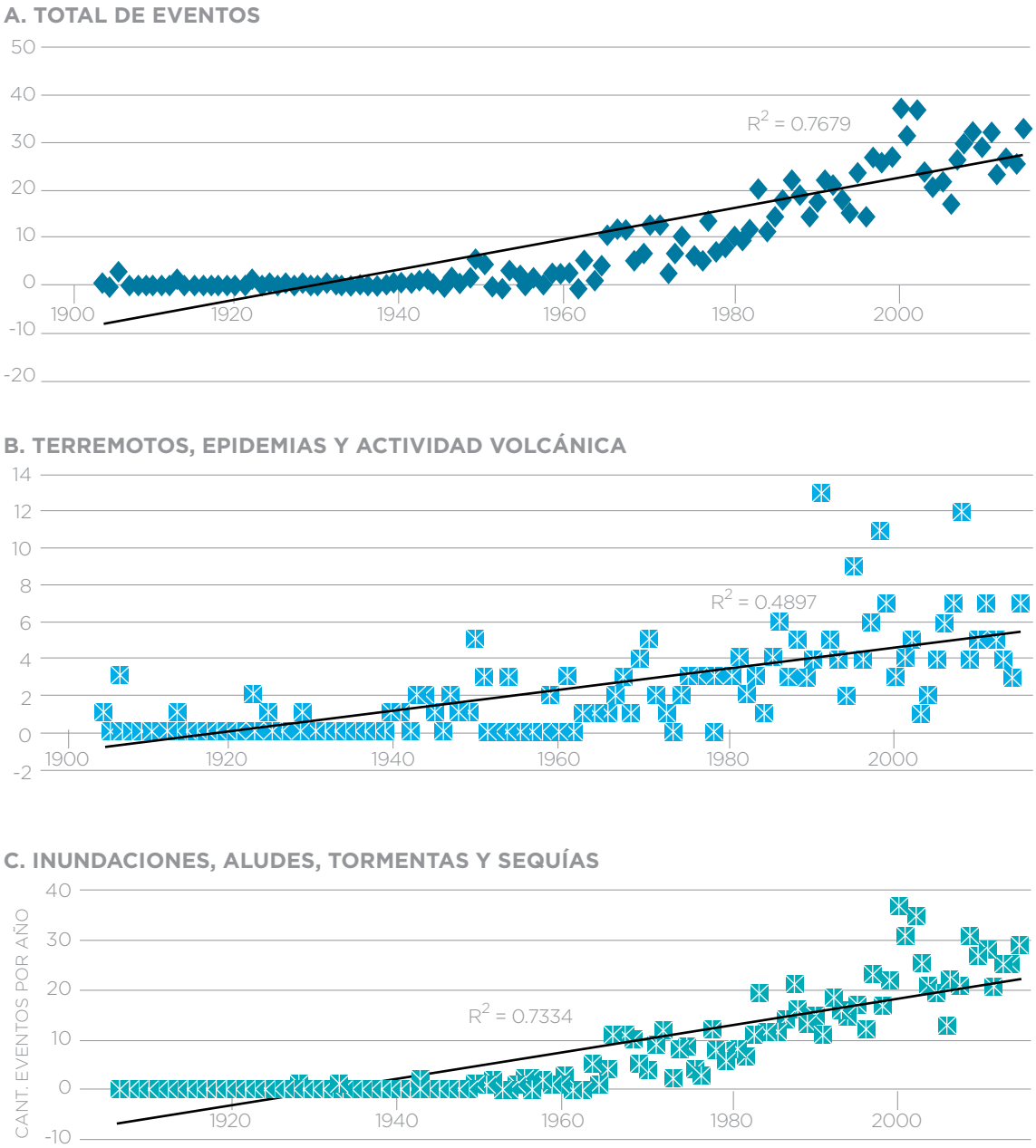
Frente a la creciente frecuencia de desastres en las últimas décadas, los países de la región han debido reforzar sus estructuras para

GRÁFICO 2
EVENTOS DE DESASTRES SEGÚN PAÍSES DE OCURRENCIA, 1900-2015 (EN CANTIDADES)



Fuente: Elaboración propia en base a información de EM-DAT.

GRÁFICO 3
CANTIDAD DE DESASTRES REGISTRADOS POR AÑO, 1970-2015 (EN CANTIDADES)



Fuente: Elaboración propia en base a información de EM-DAT.

dar respuesta a estos eventos. Adicionalmente, y con ayuda específica proveniente de organismos internacionales y de iniciativas regionales, varios países han desarrollado iniciativas multisectoriales (multi-agencia o interministeriales) y sistemas de protección civil, tendientes a mejorar la preparación y facilitar la respuesta ante desastres.

En la última década, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, (UNISDR por sus siglas en inglés) ha contribuido al fortalecimiento de las estructuras nacionales para la RRD[177] a través de la elaboración de principios guía y de directivas y recomendaciones para la creación de plataformas nacionales (PN)[178], la identificación de buenas prácticas, y un marco (criterios e indicadores) para la posterior autoevaluación de los avances logrados por cada país en la reducción del riesgo de desastres y en la implementación del Plan de Acción de Hyogo (UNISDR, 2015c; 2015d)[179].

En base a la información recabada por la UNISDR se observa que, si bien cada país enfrenta un recorrido diferente en el desarrollo de sus PN para la RRD, los países cuentan con las estructuras ya existentes desde los años 1970 para la protección civil y la gestión ex post de desastres. Por tanto, el desafío es fortalecer, realinear o redireccionar los esfuerzos y estructuras existentes (UNISDR, 2015a; 2015c; 2015d). En este sentido, la base de datos regional de la UNISDR refleja que la mayor parte de los países de América del Sur cuenta con un Sistema Nacional de Defensa o Protección Civil, con una Plataforma Nacional para la RRD y/o con un punto focal a tal fin, y ha evaluado formalmente los avances logrados en la implementación del Plan de Acción de Hyogo (que incluyó un plan para ciudades resilientes, con participación de varios municipios).

Sin embargo, el avance en cada ámbito puede resultar dispar. De hecho, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela han reportado sus avances en relación al Plan de Acción de Hyogo; pero solo tres países de la lista han declarado contar con Plataformas Nacionales multisectoriales para la reducción de riesgos. Asimismo, la información disponible sugiere que la implementación de sistemas de información y de herramientas de gestión ex ante ha avanzado a escala local (municipal) y nacional, pero que resulta también dispar entre los países de la región.[180] En cuanto a la integración de la gestión de riesgos de desastres en los sistemas nacionales de inversión pública y/o los sistemas de planificación de inversiones para el desarrollo, la experiencia y el avance de los países de la región también han sido variados, y se encuentra estrechamente vinculada a varias iniciativas regionales que se desarrollan a continuación.

INICIATIVAS REGIONALES

En el MERCOSUR, los esfuerzos y creación

RECUADRO 1. **TENDENCIAS GLOBALES Y EN AMÉRICA DEL SUR**

Las evaluaciones internacionales recientes destacan tres tendencias globales en materia de desastres (UNISDR, 2015a):

1) Aumento en la cantidad de eventos. Entre 1900 y 1989 se registraron 46 eventos por año (en promedio) y en el período 1990-2015, un promedio de 387 eventos (estimado en base a datos de EMDAT).

2) Reducción en la cantidad de muertes (por mejor prevención y respuesta). Entre 1990 y 2015 los desastres naturales causaron en promedio alrededor de 72.000 muertes por año; mientras que en el período 1900-1989 causaron alrededor de 345.000 muertes (estimado en base a datos de EMDAT).

3) Los daños económicos y la población total afectada se han incrementado (UNISDR, 2015a). De hecho, al comparar el costo anual promedio de los desastres a nivel mundial en dos períodos de 10 años (1976-1985 y 2005-2014) encontramos que éste se ha multiplicado por 10 (GFDRR, 2016).

Los datos de los Cuadros 2 y 3 muestran que las tres tendencias generales en materia de desastres a nivel global se verifican también para la región de América del Sur:

(1) La cantidad de eventos se duplicó si comparamos el período 1970-1992 con el período 1993-2015.

(2) Se redujo notoriamente la cantidad de muertes asociadas a desastres, tanto en valor absoluto

(-61%) como en promedio por evento (-93%), y se redujo el impacto promedio en términos de población afectada por evento (-37%).

(3) Se incrementaron los daños asociados a desastres, tanto en términos de la población total afectada (6,5%) por dichos eventos como en función de las pérdidas económicas asociadas (en total crecieron 219% y en promedio por evento crecieron 66%).

Todo lo anterior indica que las tendencias globales mencionadas –que reflejan una menor vulnerabilidad y una creciente exposición– se verifican también en la región de América del Sur. Frente a este panorama, es necesario evaluar las estrategias de gestión de riesgos a nivel local, nacional, regional y global, de forma tal de asegurar que resulten adecuadas para enfrentar los desafíos presentes y futuros.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EM-DAT, GFDRR, 2016 y UNISDR, 2015a.

de instituciones regionales para la coordinación de acciones en relación a la gestión de riesgos de desastres son relativamente recientes. La Reunión Especializada de Reducción de Riesgos por Desastres Socio naturales, Defensa Civil, Protección Civil y Ayuda Humanitaria en el MERCOSUR (REHU-MERCOSUR, creada en 2009) propuso a fines de 2015 la creación de una instancia de alto nivel de cooperación subregional: la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (RMAGIR). Esta institución fue creada en diciembre de 2015 y su primera sesión se realizó en Montevideo en marzo de 2016. Entre las funciones de la RMAGIR se encuentran: (i) definir prioridades para la gestión integral de riesgos de desastres de la región; (ii) proponer políticas transfronterizas en materia de gestión integral de riesgos de desastres basadas en las realidades nacionales; y (iii) promover la creación de una plataforma MERCOSUR para la gestión integral de riesgos de desastres. Así concebido, el RMAGIR será el órgano fundamental en materia de gestión y reducción de riesgos de desastres dentro del MERCOSUR.

Si bien la acción concertada en relación a la gestión de riesgos de desastres es relativamente reciente en la agenda del MERCOSUR, otras iniciativas regionales y subregionales cuentan con una experiencia de mayor data y proveen ejemplos interesantes acerca de los modos de cooperación para el fortalecimiento e integración de las estrategias de RRD de los países participantes. En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) es el organismo intergubernamental dedicado a la gestión del riesgo de desastres. Esta institución juega un rol importante en la coordinación de las acciones nacionales con perspectiva regional y también facilita actividades de cooperación técnica internacional, por ejemplo la implementación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (PCGIR) en cuyo marco se creó el Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión de Riesgos de Desastres (FOCEGIR) que provee financiamiento y asistencia técnica a las políticas nacionales y regionales de gestión del riesgo[181].

La Comunidad Andina cuenta con una larga trayectoria en RRD. La Secretaría General ha representado a los países andinos en el desarrollo del Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN) durante el período 2005-2009. Dicho proyecto contribuyó a mejorar los servicios en el área de gestión del riesgo en la subregión, a través del fortalecimiento de políticas nacionales, de instituciones y de la coordinación de actividades en estas áreas. Asimismo, dio soporte al CAPRADE (Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres) y a la promoción e implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de desastres.

Más allá de estos sistemas de integración subregional, se han realizado diversos esfuerzos para coordinar e impulsar la gestión de riesgos en toda la región de América Latina y el Caribe. La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

CUADRO 2
CANTIDAD DE EVENTOS Y MUERTES EN DESASTRES EN AMÉRICA DEL SUR, 1970-2015 (EN CANTIDADES)

	EVENTOS		MUERTES		EVENTOS/MUERTES	
	1970-1992	1993-2015	1970-1992	1993-2015	1970-1992	1993-2015
Sequías	19	37	20	16	1	0
Terremotos	44	47	74.038	3.153	1.683	67
Epidemias	25	47	14.187	647	567	14
Temperaturas extremas	6	42	345	2.178	58	52
Inundaciones	142	303	6.455	37.568	45	124
Aludes	53	63	5.705	2.852	108	45
Tormentas	23	56	513	994	22	18
Actividad volcánica	9	28	21.801	37	2.422	1
Incendios naturales	4	27	0	111	0	4
Total	**325**	**650**	**123.064**	**47.556**	**4.906**	**326**
Incremento (%)		**100,0**		**-61,4**		**-93,4**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EM-DAT.

CUADRO 3
POBLACIÓN AFECTADA Y PÉRDIDAS ECONÓMICAS EN DESASTRES EN AMÉRICA DEL SUR, 1970-2015
(EN CANTIDADES Y MILES DE US$)

A. Población afectada (total y promedio por evento)

	POBLACIÓN AFECTADA		POBLACIÓN.AFECTADA / EVENTO	
	1970-1992	1993-2015	1970-1992	1993-2015
Sequías	42.416.209	46.319.790	2.232.432	1.251.886
Terremotos	9.290.628	6.450.090	211.151	137.236
Epidemias	425.318	2.361.733	17.013	50.250
Temperaturas extremas	3.300	5.549.692	550	132.136
Inundaciones	33.614.848	29.636.111	236.724	97.809
Aludes	977.106	482.483	18.436	7.658
Tormentas	782.367	1.090.086	34.016	19.466
Actividad volcánica	172.000	1.523.279	19.111	54.403
Incendios naturales	153.552	163.844	38.388	6.068
Total	**87.835.328**	**93.577.108**	**2.807.821**	**1.756.912**
Incremento (%)		**6,5**		**-37,4**

B. Pérdidas económicas (totales y promedio por evento)

	PÉRDIDAS (MILES DE US$)		PÉRDIDAS/EVENTO	
	1970-1992	1993-2015	1970-1992	1993-2015
Sequías	4.402.700	8.747.400	231.721	236.416
Terremotos	4.360.700	34.016.476	99.107	723.755
Epidemias	-	-	-	-
Temperaturas extremas	600.000	1.589.000	100.000	37.833
Inundaciones	9.900.770	22.466.390	69.724	74.147
Aludes	1.420.700	946.000	26.806	15.016
Tormentas	71.800	694.200	3.122	12.396
Actividad volcánica	1.015.000	864.975	112.778	30.892
Incendios naturales	220.000	860.000	55.000	31.852
Total	**21.991.670**	**70.184.441**	**698.257**	**1.162.307**
Incremento (%)		**219,1**		**66,5**

Nota: Población afectada incluye a los heridos, a quienes perdieron su vivienda y quienes sufrieron daños
Fuente: elaboración propia en base a datos de EM-DAT.

(SELA) colabora en actividades relacionadas con la gestión de desastres desde su creación en los años 1970. En años recientes, ha buscado favorecer las "alianzas entre el sector público y privado para la reducción del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe", y contribuir a la "continuidad de gobierno y la continuidad de negocios y operaciones ante situaciones de desastre". Su Secretaría Permanente colabora con la UNISDR desde 2010 y con otras instituciones regionales y subregionales específicamente creadas para contribuir a la cooperación en RRD[182]. Más recientemente, comenzó a participar en la construcción de estrategias regionales para la gestión del riesgo de desastres tal como se plantea en las Sesiones de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas iniciadas en 2011 y cuya última reunión se orientó a coordinar medidas y acciones para la implementación del Marco de Sendai.

Asimismo, en el marco de UNASUR, el foro de presidentes –con participación de 12 países de América del Sur[183]– instituyó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). El COSIPLAN ofrece una instancia de alto nivel para la discusión política y estratégica relativa a la integración de la infraestructura regional de los países miembros de UNASUR con participación de los Ministros de Planificación, Infraestructura y Desarrollo. Su objetivo es lograr una mayor integración

física de la región y aumentar su sustentabilidad. A estos efectos, se realizó la planificación concertada de infraestructura en torno a tres áreas prioritarias: (i) transporte; (ii) energía; y (iii) comunicaciones. COSIPLAN cuenta con la experiencia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), la cual ofreció desde el año 2000 y hasta 2010 (con el comienzo de actividades de COSIPLAN) un ámbito para la cooperación regional para la planificación y ejecución de proyectos de integración física y ampliación de infraestructura regional. Actualmente IIRSA se ha constituido en el foro técnico de COSIPLAN.

> La cooperación facilitaría la construcción de una estrategia regional

COSIPLAN-IIRSA constituye por su temática y enfoque, un ámbito privilegiado para el desarrollo y la aplicación de herramientas comunes de planificación y evaluación de proyectos de desarrollo en la región. Cabe destacar que todos los países han participado en el proceso de planificación regional de COSIPLAN y han incorporado el seguimiento de la gestión de riesgos de desastres, en el marco de los grupos de proyectos impulsados por COSIPLAN-IIRSA. Cabe notar que para cada eje de integración y desarrollo se ha realizado una caracterización socioeconómica y ambiental que permite contar con una línea de base y construir escenarios de cambios territoriales a partir de la implementación de los grupos de proyectos, incluyendo una perspectiva dinámica y multisectorial. Este enfoque contribuye a la evaluación y proyección de amenazas y vulnerabilidades que enfrentan los proyectos de desarrollo de infraestructura.

INICIATIVAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

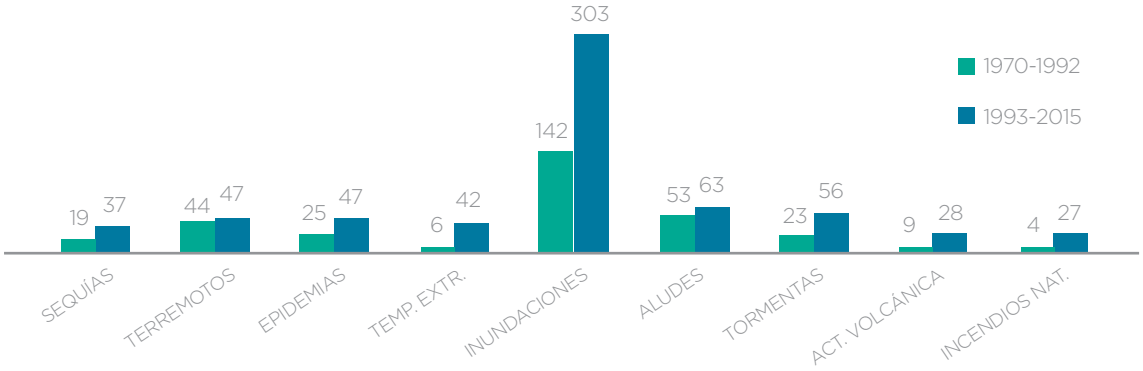
Banco Interamericano de Desarrollo

El BID ha desarrollado diversas iniciativas regionales para contribuir a fortalecer la gestión de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático en los países de la región (BID, 2014). La estrategia del BID busca promover una gestión de proyectos preventiva (ex ante), para reducir riesgos y facilitar la atención de emergencias, ya que ex post el rol de los bancos de desarrollo se limita a proveer fondos para la reconstrucción (pero no para enfrentar los impactos directos del desastre) buscando reducir la vulnerabilidad futura.

Los instrumentos a través de los cuales se contribuye a fortalecer la gestión de riesgos de desastre son: (i) préstamos de Inversión (entre US$ 5-100 millones, para reducir la vulnerabilidad a partir de acciones de prevención, mitigación y preparación ante riesgos de desastres); (ii) préstamos de Apoyo a la Reforma de Política Pública que son típicamente transversales (multisectoriales) (monto sin tope; puede incluir matriz de compromisos de reformas de política y aportes no reembolsables para algunos componentes de la matriz); y (iii) Cooperación Técnica (recursos no reembolsables) que generan insumos para desarrollar proyectos, los cuales pueden acceder a los Préstamos de Inversión o de Apoyo a la Reforma de Política Pública (por ejemplo diseño de instrumentos

GRÁFICO 4

VARIACIÓN EN LA CANTIDAD DE DESASTRES POR TIPO DE DESASTRE, 1970-1992 Y 1993-2015 (EN CANTIDADES)



Fuente: elaboración propia en base a datos de EM-DAT.

financieros, evaluaciones de riesgo y estudios de pre-factibilidad). La política de gestión y reducción de riesgos del BID se aplica tanto a las actividades relacionadas con el sector público como a aquellas vinculadas con el sector privado, y abarca tanto la estrategia de país como proyectos individuales.

Banco Mundial

El Fondo Global para la Reducción de Riesgos de Desastres (GFDRR) de este organismo contaba en 2014 con una cartera de 226 proyectos/aportes no reembolsables por un total de US$ 156 millones. Sus actividades se orientan a 5 pilares básicos de la gestión de riesgos: (1) identificar riesgos; (2) reducir riesgos; (3) preparación; (4) protección financiera (ex-ante y ex-post); y (5) recuperación resiliente. Asimismo, incluye un programa especial de herramientas para el planeamiento de la recuperación post-desastre (guías de evaluación de necesidades post-desastre) en el cual han participado 37 países. También participa de una iniciativa más amplia para lograr acceso abierto a la información para la reducción de riesgos y la resiliencia (*Open Data for Resilience)*.

> La gestión de riesgos es un aspecto clave en el desarrollo de la infraestructura física

El fondo ha financiado varios proyectos y actividades relativos a los 5 pilares en América del Sur, América Central y México, y en el Caribe. Los proyectos de América del Sur incluyeron: (i) asistencias técnicas para la incorporación de herramientas de evaluación y planificación (incorporación de la gestión del riesgo en el planteamiento territorial en Chile; aplicación de una herramienta de evaluación de desastres en Río de Janeiro, Brasil); (ii) la preparación de una estrategia nacional de gestión de riesgos (Brasil) y el fortalecimiento del marco legal para la reducción de riesgos en Bolivia; (iii) la integración de políticas de diferentes áreas para la reducción de riesgos de desastres (Uruguay); (iv) el desarrollo de instrumentos financieros (bonos y seguros en Chile); (v) el financiamiento para obras de defensa y prevención de inundaciones (Bolivia y Colombia); y (vi) el fortalecimiento de capacidades regionales y subregionales (por ejemplo, países andinos).

INICIATIVAS CONJUNTAS

En el marco de las actividades de COSIPLAN (UNASUR) y de los Bancos de Desarrollo regionales (BID/CAF) se destaca el desarrollo y la aplicación de una metodología específica para evaluar la incorporación de criterios de gestión de riesgos en los sistemas de inversión pública de los países de la región. Esta iniciativa permite aplicar evaluaciones de riesgo a los grupos de proyectos de infraestructura de COSIPLAN. Dado que en la cartera de COSIPLAN hay muchos proyectos y varios grupos de proyectos que tienen relevancia para más de un país y más de un aspecto, el rol de la evaluación y gestión de riesgos en este nivel (escala agregada) resulta muy útil para mejorar la efectividad de los sistemas de gestión de riesgos y las acciones de prevención (Recuadro 2).

Asimismo, UNASUR ha publicado recientemente una serie de consideraciones de base para fortalecer una estrategia regional para la RRD. Dichas propuestas fueron elaboradas en base a la cooperación con UNISDR partiendo de: (i) las evaluaciones post desastre realizadas oportunamente por CEPAL; (ii) la base de datos regional y los informes de UNISDR sobre RRD; y (iii) las perspectivas de los organismos nacionales nucleados en UNASUR. La propuesta busca facilitar la cooperación, el intercambio de experiencias, la generación y aprovechamiento de información, la transferencia de buenas prácticas y el fortalecimiento de capacidades entre países, a partir de la cooperación internacional (UNASUR et al, 2015). Entre las consideraciones ofrecidas se mencionan una serie de avances regionales: marcos legales e instituciones nacionales específicos (incluyendo plataformas multisectoriales con participación comunitaria y de distintos niveles de gobierno) en los países miembros de UNASUR, experiencia de cooperación Sur-Sur en la materia, existencia de protocolos comunes para la gestión de ayuda humanitaria, incorporación de la temática en varios foros sectoriales de UNASUR y cooperación frente a riesgos comunes (por ejemplo, los eventos El Niño/La Niña). Como vulnerabilidades comunes se destacan: (i) la degradación ambiental que exacerba la vulnerabilidad ante desastres; (ii) la debilidad en la planificación y el ordenamiento territorial y del uso del suelo; (iii) la informalidad en las normas de construcción y en la ubicación de viviendas; y (iv) la vulnerabilidad social.

LOS BLOQUES DE CONSTRUCCIÓN

El enfoque de "bloques de construcción" busca suplementar y complementar el proceso de adaptación y mitigación del cambio climático, a través de formas de cooperación transnacional a una escala regional y con un nivel de centralización menor (Stewart, Oppenheimer & Rudyck, 2013). A través de distintas estrategias, se propone crear una variedad de regímenes especializados sobre temas parciales, cada uno de los cuales constituye un "bloque de construcción" para lograr la protección del clima mundial.

La estrategia propuesta se basa, en parte, en aprovechar las organizaciones transnacionales existentes, con misiones diferentes a las de protección del clima, para enlazar nuevas iniciativas que fomenten la misión básica de la organización y logren a la vez objetivos climáticos. Si bien el enfoque propuesto se centra principalmente en acciones de mitigación del cambio climático, es posible extenderlo a las actividades de adaptación y, más específicamente, a la gestión de riesgos climáticos desde una perspectiva más amplia, donde el interés de ampliar la gestión ex ante para minimizar riesgos, impactos y costos ex post parece ser una necesidad imperiosa.

En los programas de asistencia financiera o cooperación para el desarrollo regional existe aún espacio para incorporar y reforzar la gestión de riesgos de desastres, como prueban las iniciativas individuales y cooperativas de los bancos multilaterales y de los organismos internacionales que se han analizado. Asimismo, distintas instituciones de integración regional y subregional han incorporado o están incorporando la gestión de riesgos a sus agendas. En función de dicha evidencia, cabe concluir que ya existen algunos de esos "bloques" que permitirían avanzar en la construcción de un régimen regional para la RRD. La coordinación entre estos "bloques de construcción" parece necesaria y podría aprovechar los bienes públicos existentes ("instituciones") a escala regional para, de esa forma, reducir los costos del lanzamiento de una iniciativa regional de gestión de riesgos de desastres. Desde el enfoque de bloques de construcción resulta auspicioso el aprovechamiento de estas estructuras regionales y subregionales, y de la experiencia acumulada en gestión de riesgos. Algunos bloques subregionales y regionales ya han incorporado programas de gestión de riesgos de desastres, en muchos casos gracias al desarrollo de iniciativas auspiciadas por organismos internacionales y la cooperación internacional. Estas iniciativas subregionales y regionales han logrado fortalecerse y complejizarse, para luego facilitar su ampliación a escala mayor, permitiendo la consideración de amenazas de mayor magnitud económica y geográfica (y discutir desafíos compartidos en términos, por ejemplo, de avanzar en la planificación y ordenamiento del territorio, protección de ecosistemas frágiles, etc.). En la actualidad, en efecto, la construcción en base a distintos bloques subregionales está permitiendo no solo el diálogo en torno a la gestión de riesgos de desastres en toda América Latina, sino también extender la ambición a una plataforma de gestión de riesgos de desastres orientada al Marco de Sendai que cubra todo el continente americano.

La evidencia regional muestra que muchos de estos programas o iniciativas se encuentran centrados en proyectos de inversión en infraestructura específicos o en iniciativas puntuales de cooperación para el desarrollo auspiciadas por organismos internacionales. Sin embargo, su impacto, en términos de las capacidades generadas (formación de recursos humanos, adopción de procedimientos, etc.) para la gestión de riesgos en estos proyectos y en las iniciativas subregionales vinculadas específicamente a la RRD constituyen una base fértil para la creación de nuevas iniciativas nacionales, regionales y subregionales más amplias y para la transferencia de capacidades y procedimientos a otras áreas y niveles de gobierno y otras instituciones dentro del Estado.

La construcción de una iniciativa regional –suficientemente amplia para abarcar la variedad y magnitud geográfica y económica de los riesgos enfrentados a futuro– cuenta, entonces, con una base de capacidades, conocimientos y procedimientos de gestión que abarcan al menos algunos sectores, áreas geográficas, actores y tipos de proyectos. El desafío es ampliar estos bloques y transferir conocimientos hacia otras áreas que aún no han sido incluidas en los regímenes regionales y subregionales de RRD, o en los programas de cooperación internacional o de los organismos internacionales relacionados hasta el momento. Asimismo, será vital que estas iniciativas más amplias integren a otros actores clave en el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios, y en las redes la gestión de riesgos de desastres, tales como el sector

RECUADRO 2. **EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA (METODOLOGÍAS BID Y UNISDR)**

Los criterios de evaluación se refieren a aspectos de gobernanza, a cuestiones técnicas de herramientas, metodologías, buenas prácticas y enfoques aplicados, y a los mecanismos de evaluación y retroalimentación para la mejora del sistema. Estos son:

1) Desarrollo de institucionalidad (marco legal y de aplicación);
2) Evaluación de herramientas y metodologías de Gestión de Riesgo de Desastres (GRD);
3) Capacitación y Asesoría Técnica;
4) Consenso político y seguimiento para la adopción de nuevas herramientas de GRD en proyectos de inversión pública; y
5) Mecanismos de control y evaluación.

Este esquema de evaluación ya fue aplicado a los sistemas de inversión pública en 6 países de América Latina (Colombia, Perú, Guatemala, Costa Rica, Perú, Panamá y México) y en 8 países del Caribe. En general las evaluaciones han mostrado que en los países de la región existen requisitos de evaluación de riesgos para la inversión pública (en base a manuales específicos) pero en la mayoría de los casos esta evaluación se centra solamente en la etapa de pre-inversión. Asimismo, se verificó que todos los países que participaron contaban con fondos de inversión para reconstrucción en casos de desastres. Entre los aspectos pendientes de desarrollo se encontró la necesidad de incorporar al sector privado en la evaluación de riesgos de desastres en relación a proyectos de inversión en infraestructura; mejorar las bases de información para evaluar riesgos; y desarrollar instrumentos de evaluación de impactos y necesidades de reconstrucción post-desastres.

Fuente: Elaboración propia en base a información de IADB.org

privado, los gobiernos subnacionales y locales, y la sociedad civil.

DE LOS BLOQUES AL EDIFICIO

En las últimas décadas el comportamiento de los desastres en América Latina se asemeja a las tendencias más globales. Aparte del marcado crecimiento de estos eventos, se incrementaron los daños asociados, tanto en términos de la población total afectada como de las pérdidas económicas ocasionadas, a la vez que se redujo notoriamente la cantidad de víctimas fatales.

> Hay que avanzar en la construcción de un régimen regional de gestión de riesgos de desastres

La agenda internacional en materia de gestión de riesgos de desastres asigna un rol central a la cooperación internacional regional y bilateral para construir capacidades a través de esquemas de identificación de riesgos, preparación y planificación en los que se enmarcan realidades multi nacionales. En este contexto, se han analizado diversas iniciativas de cooperación existentes a nivel nacional y regional. Las evaluaciones especializadas recientes han concluido que las promisorias iniciativas nacionales y locales desarrolladas hasta el momento resultan insuficientes como plataforma para alcanzar los objetivos propuestos en el Marco de Sendai para la reducción de riesgos de desastres en los próximos 15 años, destacando la necesidad de potenciar la cooperación regional a gran escala.

La construcción institucional en esta materia ha seguido un modelo de “bloques de construcción” con heterogeneidades entre distintos países e iniciativas a lo largo de la región. Por un lado, se observa que varios organismos e instituciones, particularmente, orientados a la integración subregional y regional, han incorporado la gestión de riesgos de desastres en sus agendas. En particular, algunos bloques subregionales muestran diversos niveles de avance en esta temática, que oscilan entre iniciativas muy

recientes (como la del MERCOSUR) hasta sistemas más consolidados (como el de la CAN o bien el de la CEPREDENAC). Asimismo, se destaca la existencia de esfuerzos importantes para coordinar e impulsar la gestión de riesgos en toda la región, en particular los impulsados por el SELA con un foco en las alianzas entre el sector público y privado en la reducción de riesgos de desastres; y, más recientemente, para coordinar las medidas y acciones de una "plataforma americana" para implementar el Marco de Sendai. Finalmente, en sectores específicos, como el de inversión en infraestructura se registran importantes grados de avance: en algunos casos (IIRSA-COSIPLAN, por ejemplo) se ha incorporado el seguimiento de la gestión de riesgos en proyectos y sistemas de inversión pública. En este caso, los países tienen un interés genuino de reducir y responder eficazmente a los riesgos de desastres y de inversiones en infraestructura dentro de perspectivas cooperativas con otros países.

En esta dinámica de "bloques de construcción" han intervenido notoriamente organismos internacionales de crédito y agencias de cooperación, entidades con misiones claramente diferentes a la protección del clima, pero que han creado redes de trabajo y plataformas específicas en base a intereses comunes entre los países, los cuales pueden ser adaptados y aprovechados para lanzar nuevas iniciativas. La evidencia muestra que, sin descuidar su misión básica esas organizaciones han contribuido a fortalecer las capacidades regionales en materia de adaptación al cambio climático y de gestión de riesgos de desastres, asociados o no a este fenómeno. La cooperación emanada de organismos internacionales y algunas instituciones financieras ha sido muy beneficiosa en el proceso de desarrollo de las plataformas para la gestión de riesgos de desastres. De hecho, la gestión de riesgo de desastres en la planificación del desarrollo se ha ido dando a nivel de proyectos concretos, mientras que su incorporación como temática institucional regional ha tenido un avance más lento. El tardío abordaje del MERCOSUR es un ejemplo de esto. Pero, en el momento actual, esto no es suficiente en términos de construcción institucional.

El punto no es nuevo. Una barrera habitual para acciones circunscriptas a la cooperación internacional frente a problemas de provisión adecuada de un "bien público global" (como, por ejemplo, la protección del sistema climático) es la falta de ámbitos o instituciones en funcionamiento con mandato regional o global que permita proveerlo adecuadamente (Kaul, Grunberg & Stern, 1999).

El BID promueve proyectos preventivos

América Latina y, en particular, los países del MERCOSUR, están, pues, en una situación en la cual el "bien público institucional" solo existe en forma embrionaria, como un conjunto de "bloques de construcción" en la dirección adecuada, pero que no suman una estructura arquitectónica acabada.

Y esa estructura es necesaria en la medida en que, como señala Hallegatte (2016), la vulnerabilidad a los desastres naturales es solo un desafío entre varios otros. Estos eventos también impactan la estructura productiva (por ejemplo, la agricultura), pueden desencadenar complejos procesos migratorios, y generar condiciones precarias de salud pública y afectar la seguridad alimentaria. Más aún, sus efectos pueden trasladarse generacionalmente. En este sentido, el foco de los proyectos e iniciativas de cooperación internacional relacionados con la gestión de riesgos de desastres desarrollados hasta el momento se quedan cortos. Tampoco los organismos involucrados parecen contar entre sus áreas de actuación y sus redes actuales a todos los sectores (salud, agricultura y seguridad alimentaria, por ejemplo) ni a todos los actores pertinentes (en especial resta involucrar más activamente al sector privado). De allí que, como parte de su construcción institucional y en una dimensión en la cual el bloque podría ganar credibilidad y amplio sustento social, el MERCOSUR, incluyendo a sus miembros asociados, podría desarrollar una amplia agenda proactiva en este ámbito. En la medida en que varios "bloques de construcción" ya existentes puedan reunirse armónicamente, se ganaría en eficacia y profundidad de acciones que, de por sí, involucran un espacio regional. Los costos de esta iniciativa descansan sobre todo en esfuerzos de coordinación estratégica, ya que, en efecto, existen componentes concretos enraizados en iniciativas nacionales e incluso en esquemas de cooperación regional.

NOTAS

[165]Los ENSO son fenómenos acoplados océano-atmosféricos que afectan a diversas regiones del mundo e impactan de un modo u otro en todos los países de América del Sur. Surgen de la interacción entre cambios en la temperatura superficial del Pacífico Tropical -se llama El Niño a las anomalías cálidas y La Niña a las anomalías frías- y la oscilación en la presión atmosférica al nivel del mar en las regiones circundantes.

[166]"São Paulo raciona el agua por la peor sequía en ocho décadas", Diario El País (España), 16/01/2015; "São Paulo se seca", Diario El País, España, 28/02/2015.

[167]"Argentina contabiliza 40 mil afectados por inundaciones", 24/04/2016 www.telesurtv.net.

[168]"Un nuevo temporal provocó inundaciones en 5 provincias y hay 5000 evacuados", 04/03/2015, www.lanacion.com.ar.

[169]"Fuertes lluvias dejan al menos 20 muertos en Sao Paulo, Brasil", 12/03/2016, www.telesurtv.net.
"Más de 170.000 evacuados por inundaciones en Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay", 26/12/2015, http://www.noticiasrcn.com/.

[170]"Rio (Paraguay) creció 8cm en las últimas 24 horas", 25/03/2016, Diario abc Paraguay, http://www.abc.com.py/.

[171]"Hay 3.623 personas desplazadas por inundaciones en 13 departamentos", 17/04/2016, Diario El País (Uruguay), www.elpais.com.uy/informacion/evacuados-rutas-cortadas-pais-temporal.html.

[172]"Terremoto de magnitud 7,8 en la zona costera de Ecuador deja más de 600 muertos",16/04/2016, www.bbc.com.

[173]"Por qué se inundó el desértico norte de Chile?", 25/03/2015, www.bbc.com/mundo.

[174]Respecto de la temperatura global promedio en el período 1986-2005.

[175]Antes de abordar la temática específica, parece oportuna una aclaración metodológica. La gestión de riesgos de desastres abarca una serie de principios, pautas orientadoras y modos de organización (por ejemplo, sistemas preventivos, y de rápida respuesta, como sistemas de alertas tempranas) que son comunes a todos los desastres, estén o no vinculados al cambio climático. Las nuevas estrategias de gestión de riesgos comprenden todos ellos. Por eso, en el análisis que sigue se considerarán de manera global tanto la gestión de los riesgos vinculados al cambio climático como la preparación para otros tipos de eventos que no se asocian a dicho fenómeno (erupción de volcanes o los terremotos). Un tratamiento por separado resultaría artificial y no tendría mayor interés ya que el objetivo común es preservar vidas y reducir el impacto de estos eventos sobre la salud, el bienestar y la infraestructura

[176]Para ingresar en la base de datos EM-DAT, los eventos deben satisfacer al menos uno de los siguientes requisitos: (i) 10 muertes o más a causa del evento; (ii) que al menos 100 personas hayan sido afectadas; (iii) declaración de estado de emergencia; y (iv) solicitud de ayuda internacional. Si bien existen otras bases de datos de desastres, esta base es la única que provee información para todos los países de América del Sur y además es regularmente consultada para estudios de organismos internacionales como CEPAL (2014) y el Fondo del Banco Mundial para la Reducción de Desastres y su Recuperación (GFDRR, 2016). Para mayor información sobre la base de datos y las definiciones, se recomienda consultar http://www.emdat.be/

[177]La población afectada total se define como el total de personas que debieron recibir asistencia durante el período de emergencia asociado al evento para cubrir sus necesidades básicas (agua, alimentos, refugio) y servicios médicos y sanitarios.

[178]En este marco, la reducción de riesgos de desastres (RRD) se define como "el marco conceptual de trabajo de los elementos que se consideran que tienen la posibilidad de minimizar la vulnerabilidad y los riegos de desastres en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los impactos adversos".

[179]Las plataformas nacionales (PN) para la RRD se definen como mecanismos nacionales oficiales (bajo la forma de un sistema, foro, comité, red, etc.) que abordan los objetivos de RRD mediante un proceso coordinado, participativo e interactivo para analizar la situación, formular políticas y planes de acción y la implementación, monitoreo y revisión de actividades. Claramente, el objetivo último no es contar con el "plan" sino lograr la reducción efectiva de la vulnerabilidad, por lo cual las PN ofrecen un marco para el análisis sistemático y el compromiso con objetivos fijados con acciones prioritarias para diversos sectores y regiones.

[180]La información relevada país por país y su análisis está disponible en: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/national/reports
http://www.unisdr.org/partners/countries
(sitios verificados el 26/09/2016)

[181]www.eird.org

[182]http://www.cepredenac.org/index.php/pcgir

[183]Estas son: el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (en el ámbito de la Corporación Andina de Naciones) CAPRADE-CAN, el antes mencionado CEPREDENAC-SICA, la Caribbean Disaster Management Agency (Comunidad del Caribe) CDEMA-CARICOM, la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos por Desastres Socionaturales, Defensa Civil, Protección Civil y Ayuda Humanitaria en el MERCOSUR REHU-MERCOSUR , la Red Interamericana de Mitigación de Desastres, que depende de la OEA (Organización de Estados Americanos), y el Foro de Coordinación y Cooperación de los Mecanismos Subregionales de Gestión de Riesgo de Desastre de las Américas.

[184]Incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2014) Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal. Latin America and the Caribbean, Report 4, Washington D.C., disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14000 (verificado 26/09/2016).

Bello, O., L.Ortiz y J.Samaniego (2014) La estimación de los efectos de los desastres en América Latina 1972-2010, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 157, Comisión Económica para Améri-

ca Latina y el Caribe-Naciones Unidas, Santiago de Chile.

BID (2014) Climate Change and IDB: Building Resilience and Reducing Emissions. Sector Study: Disaster Risk Reduction, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6709/Background-Paper-Climate-Change-Adaptation-and-Disaster-Risk-Management.pdf?sequence=1 (verificado 26/09/2016)

BID (2007) Disaster Risk Management Policy (revised version), Banco Interamericano de Desarrollo, documento GN-2354-5, Washington D.C., disponible en:
http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35004515 (verificado 26/09/2016)

CEPAL (2014) Manual para la Evaluación de Desastres, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas, Santiago de Chile

Clarke & Dercon (2016) Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference, Oxford University Press.

GFDRR (2016a) The making of a riskier future: How our decisions are shaping future disaster risk, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, Washington D.C., disponible en: https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Riskier%20Future.pdf (verificado 26/09/2016)

GFDRR (2016b) Work Plan 2016-2018, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery,Washington D.C..

Hallegatte, S. et al (2016) Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty, S.Hallegatte, M.Bangalore, L.Bonzanigo, M.Fay, T.Kane, U.Narloch, J.Rozenberg, D.Treguer, A.Vogt-Schilb, World Bank, Climate Change and Development, Washington D.C., disponible en:
https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22787 (verificado 26/09/2016).

Herron et al (2015) Addressing Climate Change within Disaster Risk Management. A practical Guide for IDB Project Preparation, Technical Note No IDB-TN-806, disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6709/Background-Paper-Climate-Change-Adaptation-and-Disaster-Risk-Management.pdf?sequence=1 (verificado 26/09/2016).

IPCC (2014a) Climate Change 2014. Impacts, Adaptation and Vulnerability, Intergovernmental Panel on Climate Change, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Barros, V., D.Field, D. Dokken, M.Mastandrea, K.Mach, T.Bilir, M.Chatterjee, K.Ebi, Y.Estrada, R.Genova, B.Girma, E.Kissel, A.Levy, S.MacCracken, P.Mastandra y L.White (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, UK - New York.

IPCC (2014b) Climate Change 2014. Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Core Writing Team, R.Pachauri and L.Meyer (eds.), IPCC, Geneva.

Kaul, I., I.Grunberg & M.Stern (1999) Defining Global Public Goods, cap.1 en Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, I.Kaul, I.Grunberg & M.Stern (editores), UNDP-Oxford University Press.

Magrin, G.O., J.A. Marengo, J.-P. Boulanger, M.S. Buckeridge, E. Castellanos, G. Poveda, F.R. Scarano, y S. Vicuña, (2014) Central and South America cap.27 en IPCC (2014a) Part B: Regional Aspects.

Stewart, Oppenheimer y Rudyk (2013) Bloques de Construcción para la Proetcción del Clima Mundial, Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, Año II, No. 2, noviembre de 2013.

UNASUR-CE-UNISDR (2015) Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Suramericana para la Reducción del Riesgo de Desastres, un Documento de Trabajo, publicación conjunta UNASUR, Comisión Europea, Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

UNASUR-COSIPLAN (2015) Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2015, COSIPLAN/BID/CAF/FONPLATA, diciembre 2015, disponible en:
https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2015.html
(verificado 26/09/2016).

UNISDR (2015a) Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), Ginebra, Suiza,
http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf
(verificado 26/09/2016).

UNISDR (2015b) El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Organización de las Naciones Unidas para la Redución de Riesgos de Desastres, UNISDR, Ginebra, www.preventionweb.net/go/sfdrr (verificado 26/09/2016)

UNISDR (2015c) América del Sur: Enfoque para la reducción del Riesgo de Desastres, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), https://www.unisdr.org/we/inform/publications/42140, verificado 26/09/2016).

UNISDR (2015c) UNISDR ANNUAL REPORT 2015, Ginebra, htto://unisdr.org/files/48588_unisdrannualreport2015evs.pdf

INTEGRACIÓN: LO QUE NOS DEBE PREOCUPAR

FERNANDO MASI
Director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

La firma del Tratado de Asunción en 1991 no solamente dio origen a uno de los proyectos de integración con mayor peso en la región, sino que reactivó otros procesos que se encontraban estancados. Entre estos proyectos se encontraban la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM, como principales.

Pero también a partir de los noventa se multiplicaron los acuerdos comerciales bilaterales en la región, primero en la región sudamericana y luego entre países centroamericanos y sudamericanos y México, hasta llegar al último acuerdo de la Alianza para el Pacifico.

A pesar del gran impulso de la integración de nuestra región, iniciado hace 25 años por el MERCOSUR, el comercio entre los países latinoamericanos no supera el 22% del total de lo exportado e importado por esta región. En el caso específico del MERCOSUR el comercio intrarregional actual es de alrededor del 17%, menor, inclusive, al obtenido en los años noventa.

La especialización de los países miembros del MERCOSUR, y de los sudamericanos en general, es hacia la exportación de *commodities* al resto del mundo; y eso, por supuesto explica, en gran parte, el poco dinamismo del comercio intrarregional. Pero, además, siendo este comercio de rubros manufacturados, predominantemente, no se observa una tendencia hacia los encadenamientos productivos entre países, lo que pudiera provocar un mayor intercambio entre los mismos.

De la misma forma, la participación de países de nuestra región en cadenas globales de valor es marginal, es decir como proveedora de *commodities* agrícolas o minerales y no precisamente de insumos industriales.

Es evidente que la explicación de una buena parte del comercio intrarregional en un bloque desarrollado de integración como la Unión Europea, se encuentra en los encadenamientos productivos internos y de cadenas globales[184]. Sin embargo, lo mismo ocurre entre los países asiáticos, con un grado de integración menor al europeo[185].

En los últimos años, varios analistas y estudiosos del comercio intrarregional en América Latina han afirmado que la región se encuentra ante un doble desafío para seguir creciendo económica y socialmente, teniendo más y mejor conexión con el resto del mundo. Por un lado, el incremento de los procesos productivos en cadenas de valor regionales con una mayor participación del sector manufacturero. Por el otro, la conexión de estas cadenas de valor regionales con otras globales.

Sí, claro, esto será posible si al mismo tiempo aceleramos las conexiones comunicacionales, de transporte y energéticas entre nuestros países; y si iniciamos un proceso más acelerado de reducir nuestras barreras no tarifarias.

Por lo tanto, la pregunta ya no debe ser más qué hemos conseguido luego de 25 años del MERCOSUR. Tampoco sobre si creemos que este proceso de integración u otros en la región alcanzarán la etapa del mercado común y en cuanto tiempo. Hoy deberíamos contestar otra pregunta: cuánto tiempo más necesitaremos para participar con un mayor peso en el comercio mundial.

La experiencia asiática está demostrando que la integración comercial y la cercanía geográfica de los países, sumada a las especializaciones en cadenas productivas llevan como resultado un mayor comercio intrarregional. No existe una preocupación en esa región si los acuerdos comerciales existentes deben llegar o no al mercado común.

Las experiencias son diferentes en cada región. Lo que nos dice la experiencia latinoamericana es que debemos trabajar más allá de los múltiples acuerdos comerciales existentes. Respetando las asimetrías entre países, pero conectando a los mismos mediante proce-

sos productivos más profundos. Si logramos avanzar en esta dirección, poco importará si lo hacemos como zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común.

NOTAS

[184]El comercio intrarregional europeo explica casi el 70% del intercambio de ese bloque.

[185]El comercio intrarregional constituye el 50% del total.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABDI	Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ACFI	Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones
ACP	Acuerdo sobre Contratación Pública
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual
AEC	Arancel Externo Común
AFAC	Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes
AI	Asociaciones para la innovación
AIC	Agenda de Implementación Consensuada
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (Uruguay)
AP	Alianza del Pacífico
API	Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración
ARRA	*American Recovery and Reinvestment Act*
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNA	Banco de la Nación Argentina
BNDES	*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*
BRIC	Brasil, Rusia, India, China
BRICS	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
CABBIO	Centro Argentino Brasileño de Biotecnología
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CARICOM	Comunidad del Caribe
CAS	Consejo Agropecuario del Sur
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CDE	Comité de Dirección Ejecutiva
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial
CEI	Centro de Economía Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPEA	Centro de Estudios Sobre Políticas y Economía de la Alimentación
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CMC	Consejo Mercado Común
COMTRADE	*Commodity Trade Statistics Database*
CORPOELEC	Corporación Eléctrica Nacional (Venezuela)
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CPI	Compra pública de innovación
CPP	Compras públicas pre-comerciales
CPTI	Compra pública de tecnología innovadora
CRED	*Centre for Research on Epidemiology of Disasters*
CUSFTA	*Canada United States Free Trade Agreement*
CVG	Cadenas de valor global
Dec.	Decisión
DJAI	Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación

EE.UU.	Estados Unidos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMDAT	*The international disasters database*
EID	Eje de integración y desarrollo
ENSO	Eventos El Niño y La Niña - Oscilación del Sur
EP	Estados Partes
ERS	*Economic Research Service*
ESLAI	Escuela Superior Latinoamericana de Informática
FAF-MERCOSUR	Fondo de la Agricultura Familiar del MERCOSUR
FAO	*Food and Agriculture Organization*
FAOSTAT	Base de datos estadísticos de la FAO
FONPLATA	Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
FID	Fomento de la Innovación desde la Demanda
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEGIR	Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión de Riesgos de Desastres
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
FOPyME	Fondo MERCOSUR de Garantías para Pequeñas y Medianas Empresas
G-20	Grupo de los 20
GFDRR	Fondo Global para la Reducción de Riesgos de Desastres
GHI	*Global Harvest Institute*
GIE	Grupo de Interés Económico
GIP	Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR
GMC	Grupo Mercado Común
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
GW	Gigawatt
GWEC	*Global Wind Energy Council*
i.a.	interanual
IED	Inversión Extranjera Directa
INDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (Uruguay)
INMETRO	Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Impuesto sobre los productos industrializados
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
ITA	*Information Technology Agreement*
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MBP5	V Manual de Balanza de Pagos
MBP6	VI Manual de Balanza de Pagos
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MDIC	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (Brasil)
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MILA Mercado Integrado Latinoamericano
MINECO Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (España)
MIPYMES Micro, pequeñas y medianas empresas
MOA Manufacturas de origen agropecuario
MRS-4 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, socios fundadores del MERCOSUR
MW Megawatt
MWH Megavatio-hora
NAFTA *North American Free Trade Agreement*
NBD Nuevo Banco de Desarrollo
NMF Nación más favorecida
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEE *Overall Equipment Efficiency*
OGM Organismos genéticamente modificados
OIEA Organismo Internacional de Energía Atómica
OMC Organización Mundial del Comercio
OMS Organización Mundial de la Salud
OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAMA Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa
PAV Protocolo de Adhesión de Venezuela
PBM Plan Brasil Maior
PCGIR Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres
PEMEX Petróleos Mexicanos
PIB Producto Interno Bruto
PICE Programa de Integración y Cooperación Económica
PIP Programa de Integración Productiva del MERCOSUR
PISA *Programme for International Student Assessment*
PLC Programa de Liberalización Comercial
PMCP Protocolo del MERCOSUR de Contrataciones Públicas
PN Plataformas Nacionales
PO Protocolo de Olivos
PREDECAN Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
PROCISUR Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur
PRONAF Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
PSA Pagos por servicios ambientales
PTF Productividad total de factores
PYMES Pequeñas y medianas empresas
REAF Reunión especializada en Agricultura Familiar
REHU Reunión Especializada de Reducción de Riesgos por Desastres Socio naturales, Defensa Civil, Protección Civil y Ayuda Humanitaria
RMAGIR Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres
RNA Restricciones no arancelarias
RRD Reducción de Riesgo de Desastres
SACU Unión Aduanera de África Austral
SBC Servicios basados en conocimiento

SELA Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SGT Subgrupo de Trabajo
SICA Sistema de la Integración Centroamericana
SNIG Sistema Nacional de Información Ganadera
TCR Tipo de Cambio Real
TICs Tecnologías de la Información y Comunicación
TISA *Trade in Services Agreement*
TLC Tratado de Libre Comercio
TPP Acuerdo de Asociación Transpacífico
TRIPS *Trade-related aspects of intellectual property rights*
TTIP Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones
UBA Universidad de Buenos Aires
UE Unión Europea
UNASUR Unión de Naciones Sudamericanas
UNCTAD *United Nations Conference on Trade and Development*
UNISDR UNISDR
USDA *Unites States Department of Agriculture*
US$ dólares estadounidenses
VUCE Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZF Zonas Francas

AUTORES

PEDRO DA MOTTA VEIGA
Director del Centro de Estudios de Integración y Desarrollo (CINDES) y Socio Gerente de Ecostrat Consultores. Es consultor regional de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo, consultor permanente de la Confederación Nacional de la Industria, coordinador en Brasil y miembro del Comité Directivo de la Red Latinoamericana de Política Comercial.

SANDRA POLÓNIA RIOS
Directora del Centro de Estudios de Integración y Desarrollo (CINDES) y Socia de Ecostrat Consultores. Experta en cuestiones relacionadas con las negociaciones comerciales internacionales y la política comercial.

ÁLVARO ONS
Secretario de Transformación Productiva y Competitividad, Uruguay. Previamente fue Presidente del Directorio de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), Secretario Ejecutivo de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior, Director General para Asuntos de Integración y MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores y Director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas. También ha sido consultor de organismos internacionales.

BEATRIZ NOFAL
Representante Especial para Asuntos Relativos al Grupo de los 20 (G20) por la Argentina. Se desempeñó como Presidenta de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones de Argentina y como Directora Regional por América del Sur en el Comité Directivo de la Asociación Mundial de Agencias de Promoción de Inversión, WAIPA. Fue Diputada Nacional y Subsecretaria de Industria y Comercio Exterior, siendo negociadora principal de los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil que fueron la base constitutiva del MERCOSUR, y del acuerdo de financiamiento externo para la inversión y el comercio exterior con España y el Banco Mundial.

ALEJANDRO RAMOS MARTÍNEZ
Especialista Senior en Integración y Comercio del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

FERNANDO VILELLA
Director del Departamento de Bioeconomía, Políticas Públicas y Prospectiva y Director del Simposio Internacional de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.

ADRYELLE PEDROSA FONTES
Especialista en relaciones internacionales, Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI).

LEONARDO REISMAN
Director Proyectos FOCEM, Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI). Fue Técnico legislativo en la Cámara de Representantes y ocupó diferentes funciones en el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

PABLO TRUCCO
Investigador del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO, donde investiga temas sobre economía política internacional, regionalismo y sus actores.

EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO
Coordinador de Estudios en Instituciones y Gobernanza Global del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA
Asesor especializado de la Secretaría Ejecutiva de la Cámara de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

CARLOS EDUARDO LAMPERT COSTA
Secretario Adjunto de la Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil.

MARTÍN OBAYA
Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina.

GUSTAVO BARUJ
Coordinador de estudios sobre políticas tecnológicas a nivel sectorial en el Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI). Participa en proyectos de investigación en el campo de la innovación, el desarrollo industrial, las políticas de fomento productivo, las PyMEs y el emprendedorismo. Es docente universitario de grado y posgrado (UNLZ, UNTDF y UNGS).

FERNANDO PORTA
Director del Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes. Especialista en economía internacional y economía industrial. Profesor en las Universidades nacionales de Buenos Aires, General Sarmiento y Quilmes, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad Di Tella (Argentina) y en la Universidad de Paris-Nord (Francia).

LUCAS ARCE
Investigador internacional asociado al Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Sus temas de especialización son integración regional, comercio internacional, innovación y economía política internacional.

GUSTAVO ROJAS
Investigador internacional asociado al Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

ANDRÉS LÓPEZ
Investigador principal del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT). Director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicos de la Universidad de Buenos Aires. Director Ejecutivo de la Red Sudamericana de Economía Aplicada.

DANIELA RAMOS
Investigadora del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) y de la Red Sudamericana de Economía Aplicada. Profesora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica Argentina. Sus principales temas de investigación son economía industrial, servicios y comercio internacional.

FERNANDO LORENZO
Director del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) de Uruguay. Se desempeñó como Director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera y de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas y ocupó el cargo de Ministro de Economía de Uruguay.

MIGUEL CARRIQUIRY
Director y Profesor titular del Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República, Uruguay. Profesor Adjunto en la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República, Uruguay.

FERNANDA MILANS
Profesora del Instituto de Economía (IECON) en temas vinculados a economía agropecuaria, ambiental y recursos naturales. Asistente de Investigación en el Centro Interdisciplinario de Respuesta al Cambio y Variabilidad Climática.

MARTINA CHIDIAK
Profesora de economía ambiental en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

MARÍA FLORENCIA SAULINO
Directora de la Carrera de Abogacía en la Universidad de San Andrés, Buenos Aires. Profesora asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York. Se ha desempeñado como Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y del Banco Mundial en temas vinculados con la regulación en materia ambiental.

RICARDO ROZEMBERG
Investigador Senior en Centro iDeAS de la Universidad de San Martin, Argentina y consultor internacional.