

Título do capítulo

CAPÍTULO 3

CONDICIONES PARA LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN
EL MERCOSUR: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL ESTUDIO DE
LOS FLUJOS DE COMERCIO BILATERALES

Autores (as)

Jésica de Ángelis
Fernando Porta

Título do livro

**PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN DE
AMÉRICA LATINA**

Organizadores (as)

Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Alves Teixeira

Cidade

Brasília

Editora

Ipea
CAF

Ano

2012

Edição

ISBN

978-85-7811-155-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONDICIONES PARA LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL ESTUDIO DE LOS FLUJOS DE COMERCIO BILATERALES

Jésica de Ángelis*
Fernando Porta**

1 INTRODUCCIÓN

Los beneficios vinculados con la integración económica se relacionan con el aprovechamiento de economías de escala estáticas y dinámicas y son inducidos a partir de la ampliación del mercado. La maximización de las ganancias del proceso integracionista se asienta en la especialización en función de las ventajas relativas complementarias y la consiguiente reasignación de recursos internos hacia actividades más eficientes, junto con la diversificación hacia sectores y segmentos productivos novedosos, viabilizada por ganancias acumulativas de eficiencia basadas en la división del trabajo y la mayor escala productiva (ventajas dinámicas). Ahora bien, en contrapartida, los procesos de integración generan costos relacionados con el desaprovechamiento o la destrucción de recursos en la transición del proceso de reasignación hacia un nuevo equilibrio y con las rigideces sobre la gestión de shocks adversos que pueden imponer a nivel nacional los compromisos de coordinación de políticas. El desarrollo de ventajas dinámicas y la atención a los problemas distributivos potenciales entre los socios resultan claves para alcanzar una situación de beneficios netos.

La integración productiva a nivel regional puede verificarse a partir de una trayectoria estable y consolidada de cooperación inter-empresarial, en la que se desarrollen vínculos de intercambio y abastecimiento con la participación de diversos agentes de los países socios y que resulte en procesos de especialización y complementación intrasectorial. En este sentido, debe entenderse a la integración productiva como un proceso de creación de nuevas ventajas competitivas que instalan, desarrollan y fortalecen cadenas regionales de valor. En principio, el alcance de estos objetivos requiere el cumplimiento previo de dos condiciones esenciales: por un lado, que los incentivos de escala sean efectivos y ciertos y, por el otro, que predomine un entorno de prácticas políticas que aliente la conformación de redes productivas de dimensión regional. Para que los agentes económicos tomen decisiones racionales de reducción del *mix* de producción,

* Maestra en Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad de Buenos Aires.

** Profesor titular de las Universidades Nacionales de Quilmes y Buenos Aires.

de especialización en determinadas gamas, de adopción de innovaciones y, eventualmente, de relocalización intrarregional de capacidades productivas, deben prever que las condiciones de acceso al mercado regional no se modificarán a futuro. Sólo en un contexto de certidumbre sobre las condiciones de comercio intrazona, los incentivos de escala serán efectivos.

El proceso de complementación productiva requiere, además de las obvias facilidades físicas para producir, disponer de capacidades y recursos tecnológicos y de gestión adecuados, de redes de circulación de información y saberes que permitan recorrer la curva de aprendizaje de cualquier actividad, de la infraestructura y la logística que minimicen los costos de operar “regionalmente” el mercado y, no menos importante, de una trama consolidada de relaciones de insumo-producto que minimice los eventuales estrangulamientos de oferta. Asimismo, el aprovechamiento de las oportunidades de integración productiva supone un entorno que facilite la instalación de acciones relativamente permanentes de cooperación y vinculación entre empresas o la conformación de alianzas estratégicas. Para ello, los agentes económicos presentes en los diferentes países deben coordinarse o deben ser coordinados, de modo de maximizar las posibilidades de especialización y complementación.

Existen tres mecanismos potenciales para la instalación de incentivos para la cooperación interempresarial, dos de índole privada y uno público (Porta, 2008). Entre los privados, uno sería el mercado, cuyas supuestas características de horizontalidad lo harían igualmente disponible para todos los agentes económicos. Sin embargo, las fallas de coordinación desincentivan la cooperación entre agentes independientes; más aún, tiende a excluir a los agentes de menor capacidad financiera y de menor y más dificultoso acceso a la información. Así, el mercado tiende a dejar subutilizadas las oportunidades potenciales de complementación productiva a escala regional.

El segundo de los mecanismos de índole privada es de tipo jerarquizado a través de la internalización dentro de los límites de la propia empresa: una empresa transnacional puede decidir especializar sus filiales y complementar su oferta dentro de su red propietaria (intra-firma). Así y todo, la ecuación de beneficios privados que impulsa un patrón de comercio intra-firma no necesariamente se corresponde con la ecuación de beneficios sociales esperada del comercio intrazona. La especialización entre filiales de una empresa internacional (o dentro de una red jerarquizada de empresas) puede no maximizar los beneficios potenciales de la complementación entre los países sede. Puede ocurrir que la empresa concentre sus actividades con mayor derrame sobre la estructura productiva en una filial (un país receptor) y deje las actividades de menor valor agregado y menos estratégicas en otra filial (otro país receptor). El mecanismo público de coordinación no es

otro que la armonización de las políticas de promoción productiva de los países miembros o la adopción de instrumentos comunes establecidos a nivel regional para orientar y favorecer deliberadamente procesos de complementación.

A partir de estas premisas e hipótesis conceptuales y de la observación de las evidencias disponibles en un período largo (1996-2009), se evalúan en este trabajo los avances y limitaciones de la integración productiva en el Mercosur. A este efecto, el documento se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se revisan la normativa y las herramientas disponibles dentro del esquema regional; en la segunda y tercera se explora y se aplica, respectivamente, una metodología de análisis de los flujos comerciales bilaterales, con el propósito de avanzar en una aproximación empírica; en la cuarta sección se elabora sobre las debilidades observadas y sobre las condiciones necesarias para una profundización del proceso y, finalmente, se concluye considerando las vías posibles para promover una mayor complementación productiva.

2 LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN EL MERCOSUR: ANTECEDENTES

El estímulo a la profundización de un proceso de desarrollo industrial aparecía como el tema central en el proceso integracionista iniciado entre Argentina y Brasil en los años '80s. En la década siguiente, en el marco de la constitución del Mercosur, los objetivos de la integración se orientaron fuertemente hacia una perspectiva meramente comercialista. El llamado "Consenso de Buenos Aires", establecido en 2003, marca un cambio en la tendencia institucional; comienzan a plantearse y a hacerse explícitas con mayor importancia en el debate regional cuestiones como la complementación productiva, el tratamiento de las asimetrías entre los miembros y la cooperación científico-tecnológica (Varsky y Geneiro, 2010).

En 2005 se crea la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (RMACTIM), instancia jerarquizada de definición política con la que se inició la búsqueda del fortalecimiento y ampliación de oportunidades de colaboración científica y tecnológica entre los Estados Parte. En su primera ronda, celebrada en 2006, se avanzó en la discusión de un Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Mercosur, a efectos de ampliar las oportunidades de colaboración en estas áreas en la región.¹ En la Cumbre Presidencial del Mercosur de Córdoba, 2006, la integración productiva adquiere un lugar central en la agenda, en paralelo al desarrollo de la llamada Cumbre Social. Las declaraciones oficiales que surgieron de ambas reflejaban el compromiso con un proyecto de integración productiva regional, con énfasis en el desarrollo de cadenas productivas de las PyMES

1. En la XXXVI reunión en octubre del 2006, se aprobó el Primer Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación 2006-2010, para el Mercosur. Por su parte, el Programa Marco vigente para el período 2008-2012 (DEC CMC N03/80) se aprobó en 2008.

y la participación de empresas de los países de menor desarrollo relativo. Con estos fines, se instruyó a los ministros de las áreas respectivas para desarrollar un Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional.

En Montevideo, 2007, se hizo explícita la necesidad de elaborar un Programa de Integración Productiva del Mercosur que promoviera el desarrollo de cadenas de valor regionales y la competitividad y complementariedad de las empresas pequeñas y medianas. Al año siguiente se avanza fuertemente en la misma dirección, con la creación del Programa de Integración Productiva (PIP), el Grupo de Integración Productiva (GIP) y el Fondo de Apoyo a las PyMES. El PIP busca fortalecer la complementación productiva de las empresas del bloque – con énfasis en la PyMEs – e incrementar la competitividad de diferentes sectores de los Estados Parte; el GIP es el encargado de coordinar y ejecutar el PIP, promoviendo propuestas y acciones concretas a través de instrumentos de carácter horizontal y sectorial.

Entre las acciones a nivel horizontal, se propone la cooperación entre los organismos y entidades nacionales, haciendo hincapié en la articulación de instrumentos destinados al desarrollo productivo y la complementación en investigación y desarrollo y transferencia de tecnología; se plantea la creación del Programa Regional de Capacitación de Recursos Humanos, dirigido tanto al sector público como al privado, se instala el Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva, para la elaboración de diagnósticos sectoriales a nivel regional, y, finalmente, se prevén alternativas de financiamiento para proyectos de integración productiva que incorporen empresas de los países miembro, articuladas con el Focem y el Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas. Posteriormente, se han incorporado dentro de estas iniciativas la articulación con otros fondos regionales o nacionales como la Corporación Andina de Fomento, el Fonplata y el BNDES brasileño.

En particular, el Focem puede convertirse en un instrumento importante del proceso de integración productiva. Creado por la Decisión CMC N° 45/04, se propone

promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

En este marco, incluye el financiamiento de proyectos con impacto en la estructura productiva regional, como, por ejemplo, la Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay-Brasil.² A su vez, El Fondo Mercosur de Apoyo a Pequeñas y

2. Para más información, ver <<http://www.mercosur.int/focem>>.

Medianas Empresas, creado a través de la Decisión N° 13/08, aparece explícitamente dirigido a facilitar la integración de este tipo de firmas en cadenas productivas a nivel regional.

A nivel sectorial, el PIP propone una articulación con el Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del Mercosur (DEC. CMC N° 23/02), considerados ámbitos de intercambio y debate entre el sector productivo y los gobiernos sobre los problemas y oportunidades de las cadenas productivas de la región. En este marco, se ha avanzado en el desarrollo del Foro de Competitividad de Madera y Muebles, que ha dado lugar a intercambios de información y planes entre los sectores privados de los cuatro países socios. El PIP contempla también otras formas de cooperación dentro de sectores seleccionados, promoviendo proyectos específicos de *joint ventures*, de integración fronteriza y de alianzas para exportación, entre otros. Así, se encuentran actualmente en desarrollo varias iniciativas de integración productiva, algunas bilaterales y otras multilaterales, en sectores como petróleo y gas, automotriz, de equipamiento para energía eólica, aeroindustrial, fitosanitario, sanidad animal, industria naval e industria vitivinícola (AECID, 2010).

El impacto real de estas iniciativas sobre la formación de cadenas regionales de valor es aún bajo – se trata de procesos que maduran en períodos relativamente largos –, pero también inciertos – los recursos afectados pueden ser insuficientes y los mecanismos de coordinación entre los agentes privados débiles. En paralelo, las inversiones intrarregionales encabezadas por empresas de los Estados Parte podrían constituir un motor adicional para este proceso (Hiratuka, 2010); de hecho, se ha registrado una fuerte actividad inversora de empresas brasileñas en la región. Sin embargo, de acuerdo con las evidencias presentadas en Bianco et al., (2008), las inversiones de las firmas brasileñas en Argentina tienen todavía un escaso componente de complementación dentro del Mercosur; por otra parte, este proceso es débil o inexistente en el caso de empresas de Argentina, Paraguay y Uruguay (AECID, 2010).

3 COMERCIO INTRAINDUSTRIAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS

El análisis de los flujos de comercio intraindustrial, es decir, el intercambio dentro de una misma rama industrial, puede resultar una herramienta útil para evaluar la evolución de los procesos de integración productiva dentro de un esquema de integración regional, en la medida en que capta el grado de asociación existente entre las estructuras productivas de los diversos países. Asimismo, por su propia definición, la existencia de comercio de dos vías puede ser un ámbito propicio para el desarrollo de un tipo de integración profunda. A su vez, resulta interesante la distinción entre comercio intraindustrial de tipo vertical (de calidades) u horizontal (de variedades),

relacionados, respectivamente, con funciones de producción y dotaciones factoriales diferentes o similares; en este sentido, el comercio intraindustrial vertical tiende a asimilarse a un comercio clásico basado en ventajas comparativas.

En este trabajo, para estimar las corrientes de comercio intraindustrial se ha adoptado la metodología desarrollada por Fontagné y Freudenberg (1997); en ella se propone llevar a cabo la medición con el máximo nivel de desagregación posible, al efecto de evitar solapamiento de comercio por el denominado sesgo de agregación sectorial. En Fontagné et al. (2005), también se propone realizar la medición a nivel de flujos de comercio bilaterales, con el propósito de evitar el sesgo geográfico y sobreestimar los niveles de comercio intraindustrial. De acuerdo con esta metodología, se trata de identificar similitud del producto y el solapamiento del comercio; en este caso, el análisis se realiza al máximo nivel de desagregación de la información disponible (6 dígitos del Sistema Armonizado³), para el período 1996-2009 y utilizando la base COMTRADE.

Si existe solapamiento de comercio se trata de comercio de doble vía, si no, se lo define como comercio de una sola vía. El solapamiento se determinará de acuerdo con la siguiente condición:

$$\frac{\text{Min}(X_{kk'it}, M_{kk'it})}{\text{Max}(X_{kk'it}, M_{kk'it})} > 10\%,$$

Dónde, X es el valor de las exportaciones, M es el valor de las importaciones, k es el país que declara el flujo comercial; k' es el país socio; i es el producto; y t es el año en que se produce el flujo comercial.

Habrà solapamiento y, por lo tanto, comercio de doble vía si el flujo minoritario (importación o exportación) representa al menos 10% del flujo mayoritario. Si el flujo minoritario es menor al 10%, no hay un solapamiento significativo y se considera entonces comercio de una sola vía.

La medición de la similitud implica suponer que existen productos de diferentes calidades y que la calidad puede ser aproximada a partir de los precios de exportación o importación. Los precios son aproximados a través de los valores unitarios de exportación/importación, calculados como el cociente entre el valor del flujo comercial (en dólares corrientes) y las cantidades intercambiadas (en toneladas). Así la condición para la similitud es:

3. El cálculo fue realizado con Sistema Armonizado a 6 dígitos pero la presentación sectorial de los datos en el siguiente apartado se realizará con CUCI Rev. 3 a dos dígitos de desagregación.

$$\frac{1}{1.15} \leq \frac{UV_{kk'it}^X}{UV_{kk'it}^M} \leq 1.15,$$

Donde UV es el valor unitario; X son las exportaciones; M son las importaciones; k es el país que declara el flujo comercial; k' es el país socio; i es el producto; y t es el año en que se produce el flujo comercial.

Si los valores unitarios de exportación e importación difieren en más de 15%, los productos comerciados distintos o diferenciados verticalmente; si, por el contrario, difieren en menos de ese valor se consideran similares o diferenciados horizontalmente. Asimismo, el flujo de DV-V puede tener un mayor valor unitario para un país o para el otro, o lo que es lo mismo, para las exportaciones o para las importaciones de un país. Metodológicamente, se trata de identificar si la anterior relación (UVX/UVM) es mayor que 1,15, en cuyo caso el país exportador exporta el mayor valor unitario; en cambio, si la relación VUV/VUM es menor que 0,85, el país exportador exporta el menor valor unitario.

Estas definiciones determinan cuatro tipos de comercio: *i*) Comercio de doble vía de productos diferenciados horizontalmente en adelante DV-H (poca diferencia en los valores unitarios y solapamiento significativo); *ii*) Comercio de doble vía de productos diferenciados verticalmente, en adelante DV-V (fuertes diferencias en los valores unitarios y solapamiento significativo) y en los cuales el país exportador exporta el mayor valor unitario (se lo denominará en adelante de alta gama – DV-VA); *iii*) Comercio de doble vía de productos diferenciados verticalmente y en los cuales el país exportador exporta el menor valor unitario (en adelante de baja gama – DV-VB); y *iv*) Comercio de una sola vía, en adelante UV (solapamiento insignificante o inexistente).

4 COMERCIO INTRAINDUSTRIAL EN EL MERCOSUR: EVIDENCIA EMPÍRICA

En esta sección se presentan las estimaciones de comercio de doble vía para los cuatro países del Mercosur, considerando los principales flujos bilaterales registrados en 1996 y en 2009, a efectos de presentar evidencias sobre la evolución del proceso de integración productiva en un período largo.

4.1 Argentina-Brasil

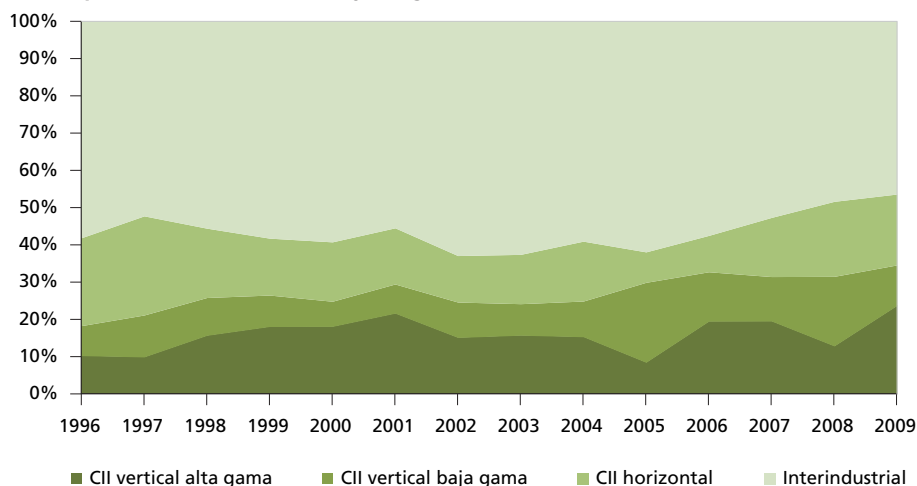
El comercio entre los dos socios más grandes del Mercosur tiene un componente de comercio de doble vía importante, tal como se evidencia en la tabla 1 y el gráfico 1. En el año 1996, dichos flujos dan cuenta del 42% del valor total comercializado entre los socios, aumentando hacia el final del período considerado hasta alcanzar un nivel de 53%. El CII vertical de

alta gama explicaba el 10% de los intercambios totales de 1996 y el 24% en 2009, el vertical de baja gama que daba cuenta de 8% del comercio a inicios del período bajo evaluación, aumenta su participación a 11%. El CII horizontal, si bien tiene una fuerte participación en los intercambios, disminuye la participación del 24 al 19% hacia el final del período. Tal como se observa en el gráfico 2 y 3, el sector de vehículos de carretera resulta el protagonista principal de los intercambios intraindustriales, tanto horizontales como verticales.

TABLA 1
Especialización comercial: flujos Argentina-Brasil (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones	%	En millones	%
Vertical alta gama	1,202.18	10.07%	5,452.20	23.53%
Vertical baja gama	961.71	8.05%	2,524.34	10.89%
Horizontal	2,817.67	23.60%	4,411.90	19.04%
Interindustrial	6,958.07	58.28%	10,784.33	46.54%
Total general	11,939.63	100.00%	23,172.77	100.00%

GRÁFICO 1
Especialización comercial: flujos Argentina-Brasil (1996-2009)



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

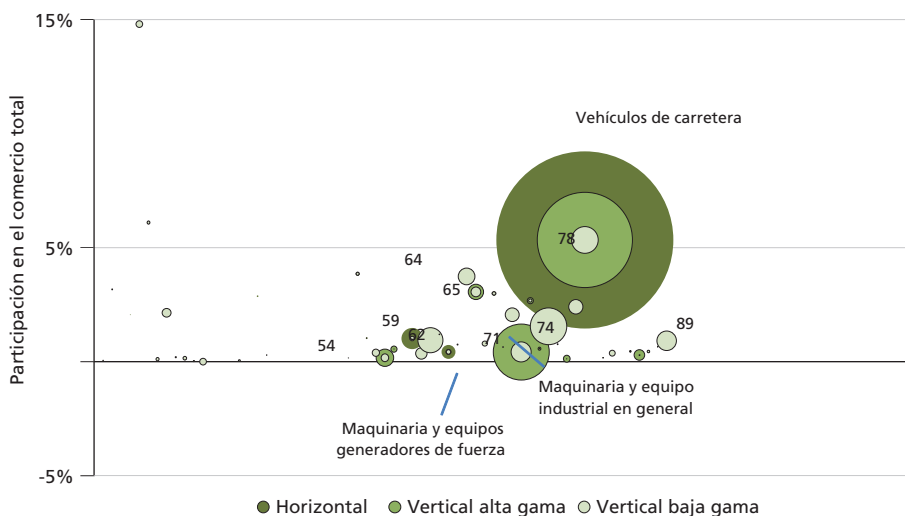
En el año 1996, los intercambios de doble vía de tipo horizontal (intercambio de variedades) son fundamentalmente del sector vehículos de carretera (59% del DV-H) y los plásticos en formas primarias (7%). Los intercambios de calidades (DV-V) están liderados, en el caso de los de alta gama por los vehículos de

carretera (32% del DV-VA), por las maquinarias y equipos generadores de fuerza (19%) y en el caso de los de baja gama se destaca una menor concentración de sectores, siendo los más importantes los de maquinaria y equipo industrial (12% del DV-VB), vehículos de carretera (9%), materias y productos químicos (8%), maquinaria y equipos generadores de fuerza (7%).

GRÁFICO 2

Especialización intraindustrial Argentina-Brasil (1996)

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

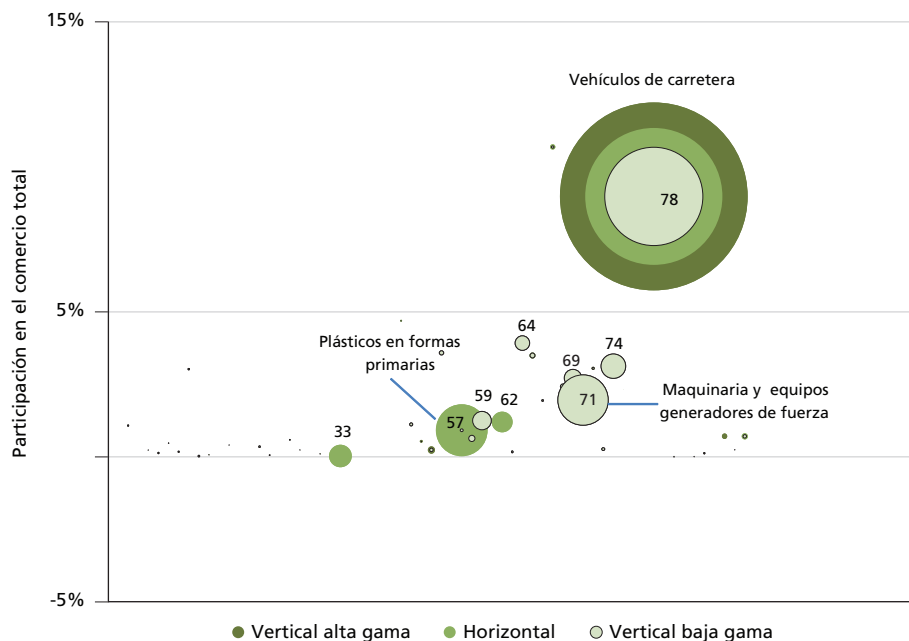
En el año 2009, el sector de vehículos de carretera siguió concentrando la mayor parte del comercio de doble vía en las tres categorías estudiadas. Sin embargo, el vertical de alta gama se encuentra más concentrado en el mencionado sector, ubicando su participación en la categoría, en el orden del 66%. El comercio DV-VB, también es fundamentalmente del sector de vehículos de carretera, pero cuenta con una concentración menor, del 35%, siendo otros sectores como el de maquinaria y equipos generadores de fuerza (18%), maquinaria y equipo industrial en general y partes y piezas de máquinas (9%), materias y productos químicos (6%), manufacturas de metales (6%) y papel, cartón y artículos de pasta de papel (5%).

El comercio de variedades tiene una concentración en el sector de vehículos de carretera del orden del 48%, ganando participación otros sectores como el de los plásticos en formas primarias (pasa a tener una participación del 18% en el comercio DV-H) y el sector de petróleo y derivados del petróleo y conexos (8%).

GRÁFICO 3

Especialización intraindustrial de Argentina con Brasil (2009)

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

En definitiva, el intercambio de dos vías entre Argentina y Brasil ha aumentado hacia el final del período, con un relativo aumento del comercio de calidades. En términos de la composición, el sector de vehículos de carretera tiene un rol destacado en los flujos de comercio de dos vías, y esto no ha variado en el período estudiado, muy por el contrario han tendido a concentrarse más en dicho sector. A su vez, se evidencia que el sector automotriz ha tomado mayor importancia en los flujos comerciales entre los socios (pasando del 5 al 9%). En 1996 el comercio de variedades era el más concentrado en el sector automotriz, pero esto varía hacia el final de la década ganando participación el sector de plásticos y es el flujo vertical de alta gama el más concentrado en dicho sector en el 2009. Por su parte, el comercio vertical de baja gama que a inicios del período tenía una concentración baja, a finales tiene una concentración alta en el sector.

4.2 Paraguay-Argentina

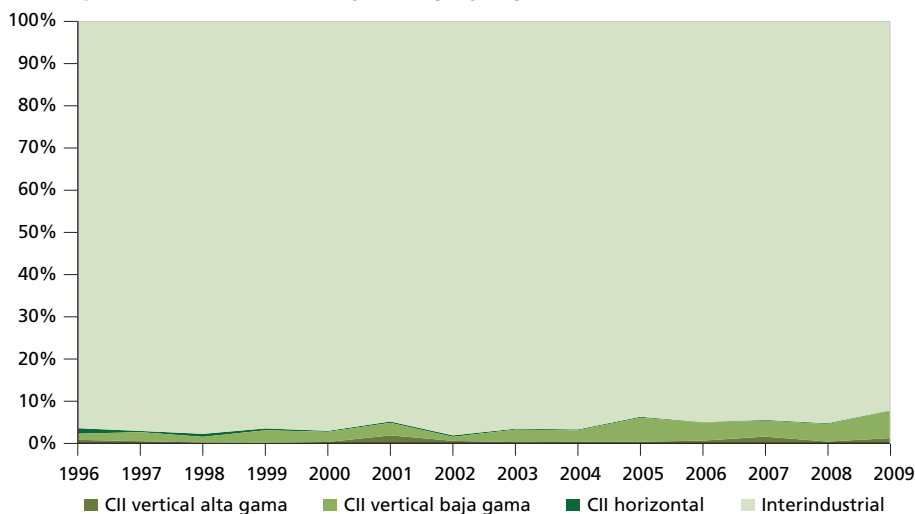
El comercio de Paraguay con Argentina es fundamentalmente de tipo interindustrial. El comercio de dos vías no ha superado en promedio en el período considerado el 4%, aunque entre puntas ha aumentado de un 4% a un 8%. Desde el 2003, dentro del comercio de dos vías ha ganado el comercio vertical de baja gama, es decir, el que tiene a Paraguay como el exportador de menor valor unitario (tabla 2 y gráfico 4).

TABLA 2
Especialización comercial: flujos Paraguay-Argentina (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones de u\$s	%	En millones de u\$s	%
Vertical alta gama	5.78	0.85%	18.43	1.26%
Vertical baja gama	9.92	1.45%	94.34	6.43%
Horizontal	8.93	1.31%	1.54	0.11%
Interindustrial	658.20	96.39%	1352.45	92.21%
Total general	682.83	100.00%	1466.77	100.00%

Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

GRÁFICO 4
Especialización comercial: flujos Paraguay-Argentina (1996-2009)



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

Analizando los sectores que explicaban el comercio de dos vías en el año 1996, el siguiente gráfico refleja la importancia del sector de vehículos de carretera y del de cereales y preparados de cereales, en el comercio de dos vías vertical de alta gama, dando cuenta el primero del 40% de dichos flujos y el segundo del 22% de los mismos.

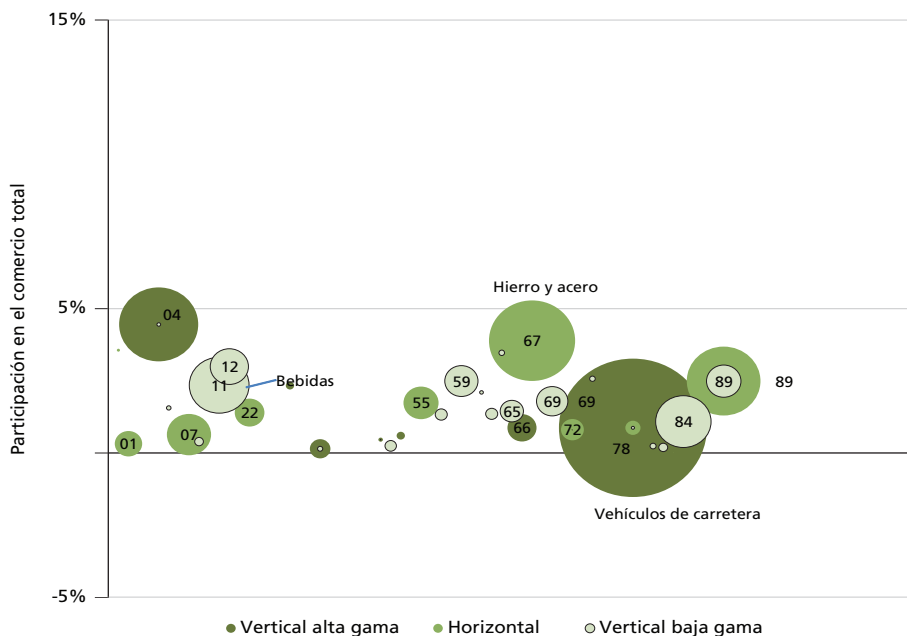
El comercio de dos vías que tiene a Paraguay como exportador de menor valor unitario es explicado fundamentalmente por los sectores de bebidas (16%), prendas y accesorios de vestir (15%), tabaco (12%), manufacturas de metales (9%) y artículos manufacturados diversos (9%).

El comercio de dos vías de tipo horizontal está explicado principalmente por el hierro y acero (23%), artículos manufacturados diversos (20%) y café, té, cacao, especias y sus preparaciones (12%).

GRÁFICO 5

Comercio de dos vías por sectores Paraguay-Argentina (1996)

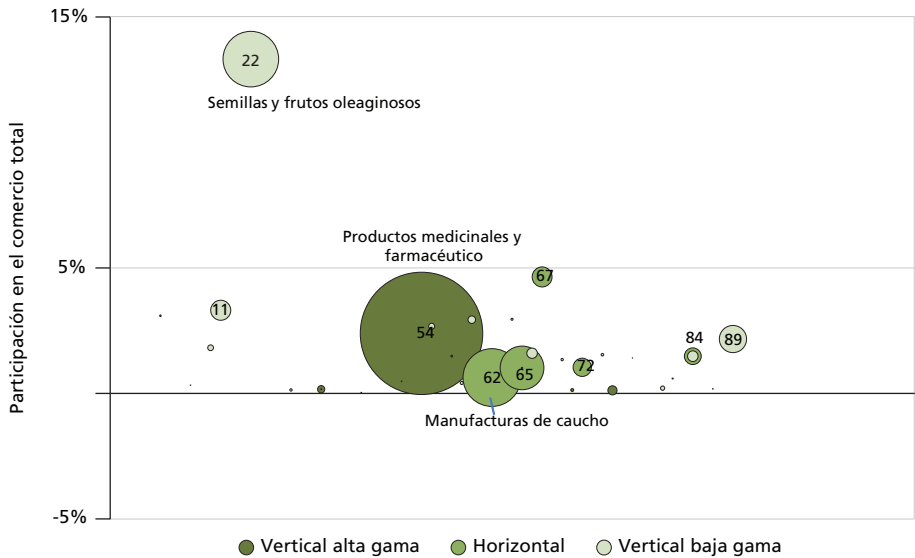
Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

Hacia el año 2009 (gráfico 6), el comercio intraindustrial se evidencia más concentrado en pocos sectores. El clasificado como DV-VA se concentra en productos medicinales y farmacéuticos (79%); el clasificado como DV-VB se concentra en gas natural y manufacturado (34%), artículos manufacturados diversos (16%) y bebidas; y los flujos DV-H en manufacturas de caucho (35%) e hilados, tejidos, artículos confeccionados en fibras textiles y conexos (26%).

GRÁFICO 6
Comercio de dos vías por sectores Paraguay-Argentina (2009)
Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

El comercio de Paraguay y Argentina tiene una menor especialización intra-industrial, a diferencia de lo que se evidenciaba para el comercio entre los socios de mayor tamaño del bloque. El comercio intrazona del país de menor desarrollo relativo del Mercosur es fundamentalmente de tipo interindustrial.

Puede verse como el comercio de dos vías de Paraguay y Argentina tiende a concentrarse al final del período considerado, se evidencian una menor cantidad de sectores con un componente de este tipo de especialización. El comercio DV-VA que estaba fuertemente concentrado en sólo dos sectores (vehículos y cereales) a inicios del período se concentra aún más, pero en medicamentos, más hacia finales. El comercio DV-VB sigue centrándose en los sectores de bebidas y manufacturas diversas (ambas aumentan su participación en la categoría) y prendas y accesorios de vestir (aunque se reduce su participación), pero las semillas y frutos oleaginosos que antes no eran importantes en estos flujos ahora son el sector mayoritario. El DV-H ha variado en su composición parcialmente ya que algunos de los sectores importantes en 1996 como hierro y acero y maquinarias especiales para determinadas industrias siguen siendo centrales, aunque con una participación menor en el caso del primero.

4.3 Paraguay-Brasil

Tal como refleja la tabla 3, los intercambios de Paraguay con el socio de mayor tamaño del Mercosur, al igual que lo que se evidenciaba para los intercambios con Argentina,

son principalmente de una vía. El comercio de dos vías con Brasil en 1996 no llega al 2%, pero en 2009 asciende un poco por encima del 6% y se evidencia un aumento de importancia del comercio de dos vías vertical de baja gama.

TABLA 3

Especialización comercial: flujos Paraguay-Brasil (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones de US\$	%	En millones de US\$	%
Vertical alta gama	5.89	0.39%	46.59	2.06%
Vertical baja gama	16.49	1.10%	63.61	2.81%
Horizontal	1.51	0.10%	27.57	1.22%
Interindustrial	1478.83	98.41%	2122.74	93.91%
Total general	1502.72	100.00%	2260.51	100.00%

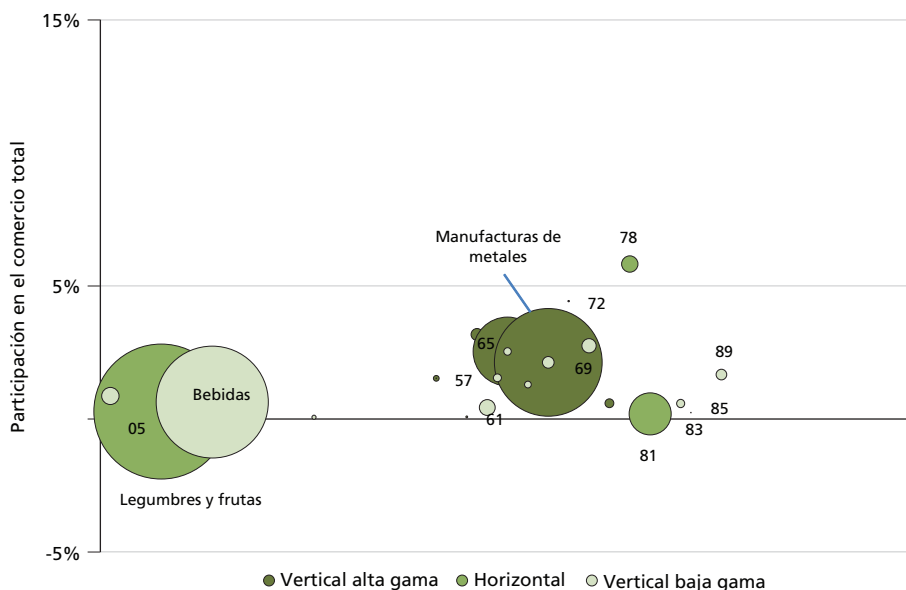
Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

Como refleja el gráfico 7, en el año 1996 los flujos de comercio intraindustrial de alta gama se concentran en manufacturas de metales (49%) e hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles y conexos (31%). Los flujos verticales de baja gama son fundamentalmente del sector de bebidas (51%) y en segundo lugar con una participación bastante menor los animales vivos (8%). El comercio clasificado como DV-H se encuentra fuertemente concentrado en legumbres y frutas (61%).

GRÁFICO 7

Comercio de dos vías por sectores Paraguay-Brasil (1996)

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



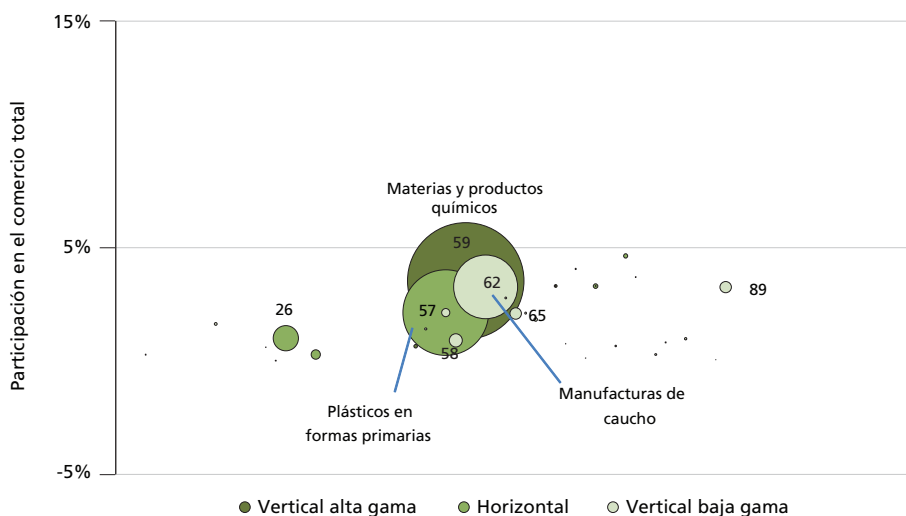
Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

Hacia 2009 (ver gráfico 8), los flujos comerciales correspondientes a DV-VA se encuentran fuertemente concentrados en las materias y productos químicos, dicho sector da cuenta del 87% del intercambio de esa categoría. El comercio clasificado como DV-VB se encuentra explicado fundamentalmente por las manufacturas de caucho en un 48% y por los plásticos en formas no primarias (10%). Los intercambios de dos vías horizontales se concentran en el sector de plásticos en formas primarias (64%) y fibras textiles (19%).

GRÁFICO 8

Comercio de dos vías por sectores Paraguay-Brasil (2009)

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

En suma, el comercio entre Paraguay y Brasil es preponderantemente de una vía. El comercio de dos vías entre los dos países se encuentra tanto en 1996 como en 2009 fuertemente concentrado sectorialmente, en las diferentes categorías estudiadas, aunque la composición sectorial se modifica fuertemente hacia el final del período estudiado.

4.4 Uruguay-Argentina

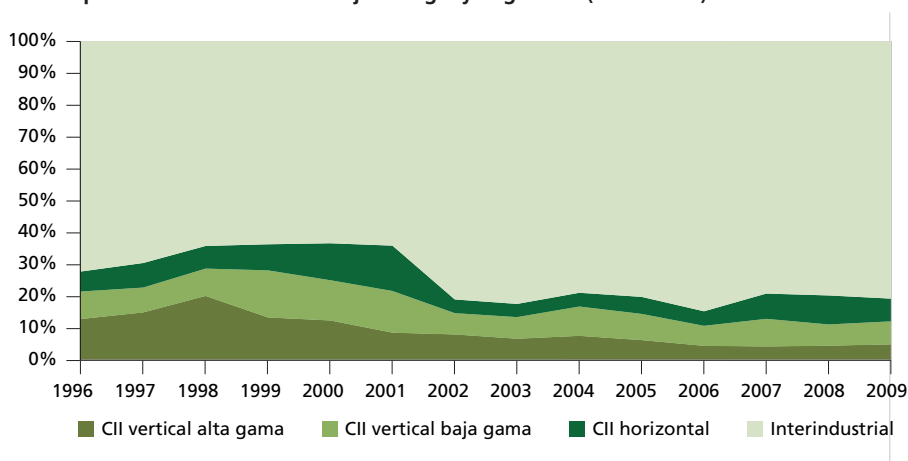
Como puede verse en la tabla 4 y en el gráfico 9, el comercio de una vía es preponderante entre Uruguay y Argentina. Por su parte, el comercio de dos vías perdió importancia, partiendo de un nivel de 28% y pasando a un nivel de 19% en el año 2009. Los flujos de comercio verticales de alta gama que eran los más importantes a principio del período reducen a partir del 2000 su importancia en el total del comercio intraindustrial.

TABLA 4
Especialización comercial: flujos Uruguay-Argentina (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones	%	En millones	%
Vertical alta gama	121.85	12.71%	93.48	4.74%
Vertical baja gama	83.09	8.67%	143.59	7.28%
Horizontal	60.22	6.28%	140.97	7.14%
Interindustrial	693.36	72.34%	1595.37	80.84%
Total general	958.52	100.00%	1973.41	100.00%

Fuente: Comtrade.
 Elaboración propia.

GRÁFICO 9
Especialización comercial: flujos Uruguay-Argentina (1996-2009)



Fuente: Comtrade.
 Elaboración propia.

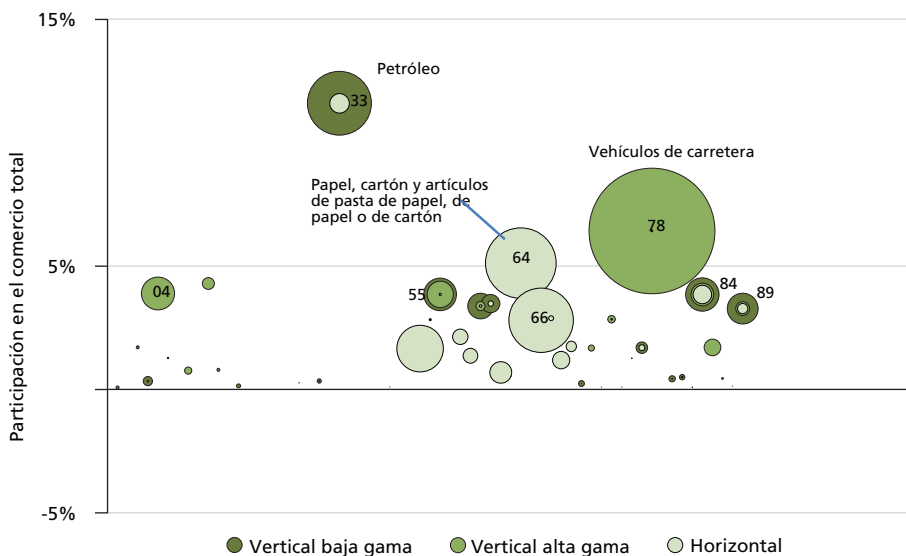
Hacia el año 1996 (gráfico 10), los intercambios de Uruguay con Argentina dentro del comercio de dos vías vertical de alta gama están principalmente explicados por el sector de vehículos de carretera (36%), cereales y preparados de cereales (9%), aceites esenciales y resinoides, y productos de perfumería y preparados de tocador y para pulir y limpiar (8%). Los intercambios verticales de baja gama se concentran en petróleo, derivados y conexos (18%), prendas y accesorios de vestir (10%), artículos manufacturados diversos (9%) aceites esenciales y resinoides, y productos de perfumería y preparados de tocador y para pulir y limpiar (9%). El comercio de dos vías

horizontal se concentra en papel cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón (20%), manufacturas de minerales no metálicos (18%) y materias tintóreas, curtientes y colorantes (13%).

GRÁFICO 10

Comercio de dos vías por sectores Uruguay-Argentina (1996)

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



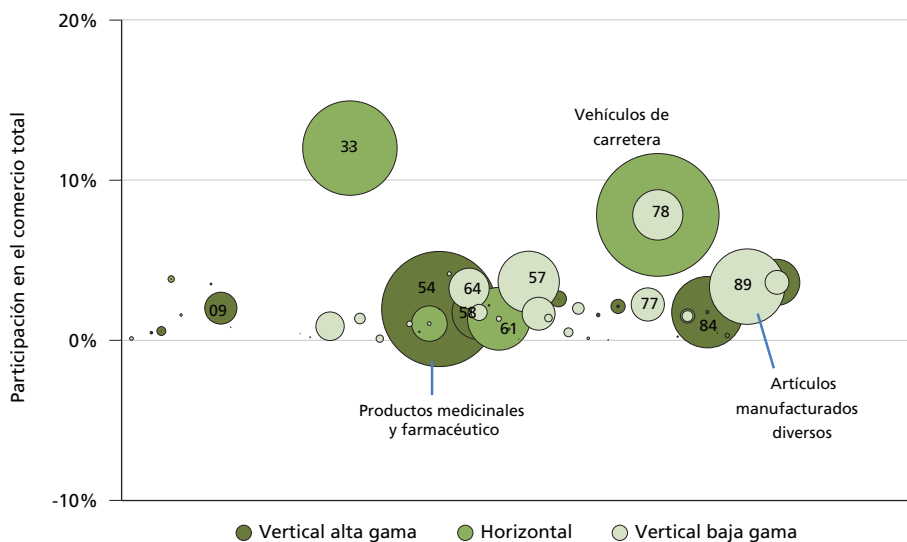
Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

Hacia el año 2009 (gráfico 11), la especialización intraindustrial vertical de alta gama se encuentra muy concentrada en el sector de productos medicinales y farmacéuticos y en prendas y accesorios de vestir y plásticos en formas no primarias, dichos sectores dan cuenta del 25%, 16% y 12%, respectivamente de los intercambios bajo esta categoría. Los intercambios de baja gama, están menos concentrados y los principales sectores dentro de los mismos son artículos manufacturados diversos (16%), papel cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón (13%), y vehículos de carretera (11%). El comercio DV-H está fundamentalmente explicado por vehículos de carretera (27%), petróleo, derivados y conexos (21%), y cuero y manufacturas de cuero (14%).

GRÁFICO 11

Comercio de dos vías por sectores Uruguay-Argentina (2009)

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

En los intercambios de dos vías entre Uruguay y Argentina, se destaca que el sector de vehículos de carretera pierde su importancia en el comercio DV-VA, pero la aumenta en DV-VB y DV-H. A su vez, el petróleo y derivados que en 1996 tiene una fuerte presencia en los intercambios DV-H y DV-VA conserva su importancia en el comercio de DV, pero fundamentalmente en el de tipo horizontal, a la vez que sigue siendo un sector de fuerte presencia en el comercio bilateral total. Un sector con un comportamiento destacado en el DV-VA es el de productos medicinales y farmacéuticos que gana una fuerte importancia en la categoría.

4.5 Uruguay-Brasil

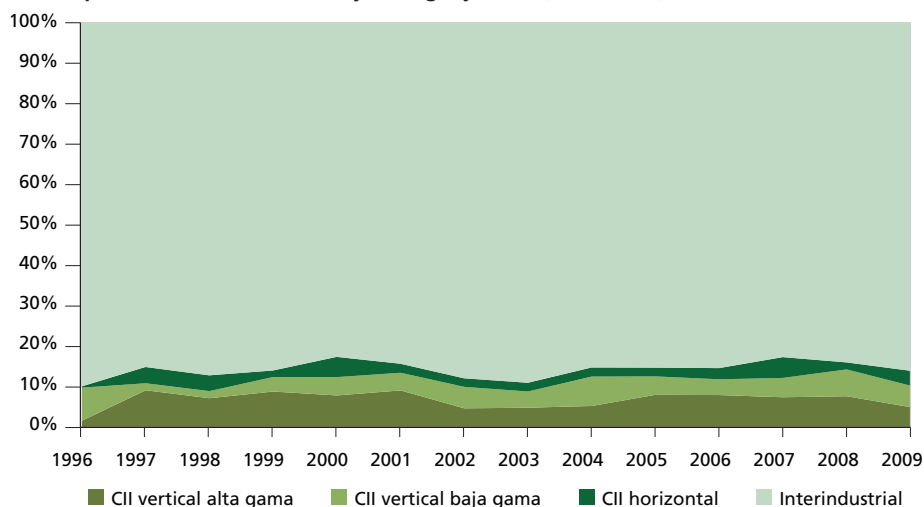
El comercio de Uruguay con Brasil es en mayor proporción de una vía, dichos flujos dan cuenta del 90% de los intercambios en 1996 y del 86% en el 2009. El comercio de dos vías ha incrementado su importancia en el comercio total del de un 10% a principios del período a casi 14% hacia el final. Tal como puede apreciarse en la tabla 5 y el gráfico 12, dentro del comercio intraindustrial, son los flujos de variedades los más importantes.

TABLA 5
Especialización comercial: flujos Uruguay-Brasil (1996-2009)

Especialización	1996		2009	
	En millones	%	En millones	%
Vertical alta gama	13.08	1.53%	124.84	4.88%
Vertical baja gama	69.63	8.16%	136.16	5.32%
Horizontal	2.76	0.32%	94.27	3.68%
Interindustrial	767.78	89.98%	2203.56	86.12%
Total general	853.26	100.00%	2558.82	100.00%

Fuente: Comtrade.
 Elaboración propia.

GRÁFICO 12
Especialización comercial: flujos Uruguay-Brasil (1996-2009)



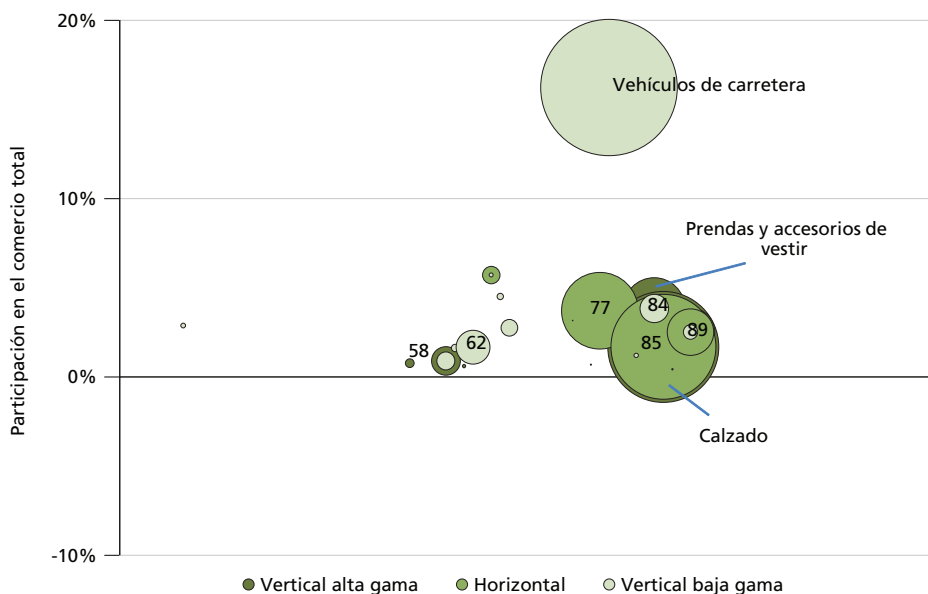
Fuente: Comtrade.
 Elaboración propia.

Respecto de la composición sectorial, el gráfico 13 refleja la alta concentración en pocos sectores del comercio de dos vías entre Uruguay y Brasil. En efecto, dos sectores, accesorios y prendas, y accesorios de vestir, dan cuenta del 62% de los intercambios verticales de alta gama. Los de baja gama corresponden fundamentalmente al sector de vehículos de carretera (49%) y manufacturas de caucho (12%). La categoría DV-H se encuentra explicada por calzado (38%) y maquinaria, artefactos y aparatos eléctricos (28%).

GRÁFICO 13

Comercio de dos vías por sectores Uruguay-Brasil (1996)

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



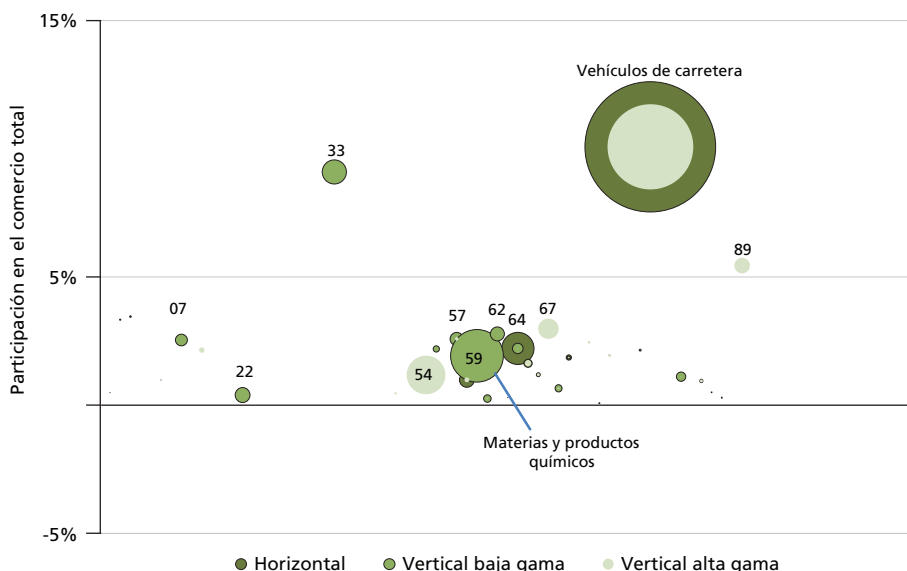
Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

Hacia el año 2009 los intercambios intraindustriales también se evidencian muy concentrados sectorialmente (gráfico 14). El sector de vehículos de carretera explica el 40% del comercio vertical de alta gama, seguido por el sector de productos medicinales y farmacéuticos que dan cuenta del 18% de los mismos. El comercio de dos vías vertical de baja gama se explica fundamentalmente por el sector de materias y productos químicos (25%), petróleo sus derivados y conexos (11%), semillas y frutos oleaginosos (7%) y manufacturas de caucho (7%). Los flujos DV-H se encuentran fuertemente concentrados en vehículos de carretera, sector que explica el 61% de los mismos.

GRÁFICO 14

Comercio de dos vías por sectores Uruguay-Brasil (2009)

Tamaño de la burbuja=importancia en la categoría



Fuente: Comtrade.
Elaboración propia.

A modo de conclusión, se evidencia como el comercio de dos vías entre Brasil y Uruguay ha crecido fuertemente. Respecto de la composición, los intercambios de dos vías como el comercio total bilateral entre los dos países, se destacan nuevamente un papel protagonista del sector de vehículos de carretera. El sector de calzado y de prendas y accesorios de vestir, que a inicios del período eran importantes, dejan de ser un sector con contenido de comercio intraindustrial. Otro sector que pierde importancia es el de manufacturas diversas, aunque sigue siendo un sector importante pero sólo para el comercio DV-VA, mientras que antes era central para el intercambio de variedades (DV-H). A su vez, sectores como el farmacéutico y el de químicos ganan importancia en 2009.

5 EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

En un contexto de marcadas asimetrías productivas y competitivas, los procesos de especialización y complementación productiva pueden ser clave para facilitar la convergencia estructural entre los Estado Parte y dar lugar a una distribución relativamente equitativa de los beneficios del proceso integracionista. Los efectos virtuosos de la integración se relacionan con el desarrollo de ventajas dinámicas a partir de la complementación productiva y la especialización intrasectorial de los miembros del bloque. En otras palabras, para alcanzar un crecimiento sustentable en el largo plazo y la convergencia real de las

economías, deben producirse ganancias de eficiencia en las actividades ya instaladas y, al mismo tiempo, promoverse una diversificación productiva hacia sectores de mayor valor agregado y con mejor inserción en las cadenas globales de valor (Porta, 2008). Ahora bien, ¿por qué esto sigue siendo un desafío para el Mercosur?

Considerando al Mercosur en un período largo (1996-2009, en este caso), se observa una tendencia general hacia un cierto aumento del comercio intraindustrial en el Mercosur, con la excepción de los flujos entre Uruguay y Argentina. Sin embargo, el proceso se enmarca en dos realidades diferentes: una, entre los socios de mayor tamaño relativo, que registran altos niveles de comercio intraindustrial, aunque fundamentalmente explicado por el régimen de comercio administrado del sector automotriz; otra, que se evidencia en los intercambios entre los socios de menor tamaño relativo con Brasil y Argentina, asentada predominantemente por un intercambio de una vía, aún más marcado en el caso de Paraguay.

Si las trayectorias de los procesos de integración productiva regional pueden ser aproximados a través de la existencia de comercio intraindustrial, las evidencias disponibles señalan que en el caso del Mercosur los avances han sido más que modestos. Si bien el componente de comercio intraindustrial se ha incrementado en proporciones considerables, aparece muy concentrado en algunos pocos sectores, principalmente el automotriz, y muy vinculado a la existencia de regímenes especiales temporarios y con poca densidad de eslabonamientos. A su vez, considerando los sectores en los que aparece un componente de comercio de esa naturaleza, se trata, esencialmente, de un comercio intra-firma.

En las condiciones en que fue concebido, y regulado, el espacio regional fue relativa y ventajosamente aprovechado por la trama de filiales de empresas transnacionales, quienes, en el punto de partida, estaban en mejor posición para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre comercio regional. En la medida en que las PyMEs han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intra-industrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos. En este contexto, cabe preguntarse por qué el Mercosur aún no ha logrado internalizar los beneficios potenciales que teóricamente les son adjudicados a los procesos de integración. Una respuesta posible es que la integración productiva dista de ser un proceso espontáneo garantizado solamente por la existencia de contextos de libre comercio y que, por el contrario, requiere del cumplimiento de ciertas condiciones no verificadas en este caso.

La debilidad del proceso de complementación productiva en el Mercosur se corresponde fuertemente con la ausencia o la debilidad de las condiciones esenciales para la misma (ver la sección de Introducción). En relación al acceso a mercado, el Mercosur adoptó medidas generalizadas de libre comercio, sin prever consideraciones

sobre las asimetrías competitivas o mecanismos de administración y gestión de shocks adversos. En un contexto de fuertes asimetrías en sus estructuras productivas y sin coordinación de políticas, los acuerdos de liberalización resultaron de difícil cumplimiento para los Estados Parte, reiterándose a lo largo de todo el proceso violaciones unilaterales de la política comercial intra y extrazona previamente acordada.

Cabe señalar que, en paralelo a la instalación y desarrollo de las primeras etapas del proceso de integración regional, los países del Mercosur atravesaron un proceso de cambio estructural que tendió a especializarlos en sus ventajas comparativas estáticas, a la vez que se redujo la densidad de las redes productivas domésticas y se desarticulaban fuertemente los respectivos sistemas nacionales de innovación. En este marco, predominaron las estrategias nacionales dirigidas a sacar partido de las reglas de libre acceso y, más que coordinación, se dio un proceso de competencia de políticas dentro del mercado regional. Más aún, algunas acciones acordadas resultan corrosivas para las posibilidades de complementación productiva; tal es el caso de las políticas de admisión temporaria de importaciones o las de zonas francas internas, originalmente destinadas a favorecer la posición de los países de menor desarrollo relativo, y luego extendidas a todos los miembros y consolidadas como excepciones permanentes.

Señaladas estas debilidades, es necesario considerar también algunas iniciativas que podrían mejorar el panorama. Todos los Estados Parte han desarrollado instrumentos a nivel nacional para el fortalecimiento de la competitividad de las empresas, principalmente las PyMEs; a efectos de evitar los derrames transfronterizos negativos, es necesario generar mecanismos de coordinación de dichos instrumentos y dotar a los mismos de una dimensión y una vocación regional. De todas maneras, si bien puede reconocerse que ciertas políticas transversales son necesarias para promover la competitividad de la estructura productiva, resulta imprescindible jerarquizar la lógica sectorial en el diseño institucional del Mercosur. A su vez, a efectos de avanzar relativamente rápido en iniciativas de integración productiva, más que la armonización de reglas sectoriales generales, deben fortalecerse los acuerdos sobre la base de proyectos específicos. Por ejemplo, el mega proyecto de inversión de Petrobrás para la explotación de la cuenca del Presal puede generar amplias oportunidades de negocios para la región a través de la conformación de una red de proveedores de equipos, componentes y otros servicios. Lo mismo puede pensarse para el proyecto de integración de la cadena productiva regional del sector naval.

La inserción en las cadenas globales de valor (CGV) puede motorizar otro eje de integración productiva, brindando oportunidades de acceso a recursos clave como el financiamiento, las capacidades de gestión y las tecnologías de frontera. Sin embargo, las empresas de la región aún no han alcanzado una inserción exitosa, en la medida en que se ubican en eslabones de menor agregación de valor y con escasos vínculos con la estructura productiva local. Por otra parte, de la mano de la tracción de la demanda asiática sobre los productos primarios se

abre un escenario favorable a la especialización, en función de las ventajas comparativas estáticas de los países del bloque. Resulta necesario evitar el potencial desincentivo al establecimiento de instrumentos para la diversificación del patrón productivo y comercial, y aprovechar las nuevas condiciones de mayor holgura financiera, para avanzar en la constitución de cadenas productivas regionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AECID – AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. In: SEMINARIO TALLER, 12-16 abr. 2010. Montevideo: Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID, 2010.

FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG, M. **Intra-industry trade: methodological issues reconsidered**. París: CEPII, enero 1997. (Document de Travail, n. 97-01).

FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG, M.; GAULIER, G. **Disentangling Horizontal and Vertical Intra-Industry Trade**. París: CEPII, 2005. (Working Paper, n. 2005-10).

HIRATUKA, C. **Desenvolvimento de cadeias de valor regionais**. AECID, 2010.

LIMA, J. E. D.; LO TURCO, A. El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador. In: TERRA, M. I.; LIMA, J. E. D. (Coord.). **Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?** Montevideo: Serie Red-Mercosur, ago. 2010. n. 18.

LUCANGELI, J. La especialización intraindustrial en el MERCOSUR. **Serie Macroeconómica del Desarrollo**, Santiago de Chile, n. 64, 2007.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. Grupo Mercado Común (GMC). Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP). [s.d.]a. Disponible en: <<http://www.gipmercosur.org/>>.

_____. Secretaría del MERCOSUR. [s.d.]b. Disponible en: <<http://www.mercosur.int>>.

PORTA, F. **Integración productiva en el MERCOSUR: condiciones, problemas y perspectivas**. Washington, 2008. (Nota técnica, BID).

_____. **Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR**. AECID, 2010.

VARSKY, H.; GENEYRO, R. La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR. In: CAETANO, G. (Coord.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2010.

UN COMTRADE – THE UNITED NATIONS COMMODITY TRADE STATISTICS DATABASE. [s.d.]. Disponible en: <<http://comtrade.un.org/>>.

ANEXO I**DETALLE DE LAS CATEGORÍAS CUCI REV. 3***

CUCI R3	Detalle
00	Animales vivos no incluidos en el capítulo 03
01	Carne y preparados de carne
02	Productos lácteos y huevos de aves
03	Pescado (no incluidos los mamíferos marinos), crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos y sus preparados
04	Cereales y preparados de cereales
05	Legumbres y frutas
06	Azúcares, preparados de azúcar y miel
07	Café, té, cacao, especias y sus preparados
08	Pienso para animales (excepto cereales sin moler)
09	Productos y preparados comestibles diversos
11	Bebidas
12	Tabaco y sus productos
21	Cueros, pieles y pieles finas, sin curtir
22	Semillas y frutos oleaginosos
23	Caucho en bruto (incluso el caucho sintético y regenerado)
24	Corcho y madera
25	Pasta y desperdicios de papel
26	Fibras textiles (excepto las mechas (tops) y otras formas de lana peinada) y sus desperdicios (no manufacturadas en hilados, hilos o tejidos)
27	Abonos en bruto, excepto los del capítulo 56, y minerales en bruto (excepto carbón, petróleo y piedras preciosas)
28	Menas y desechos de metales
29	Productos animales y vegetales en bruto, n.e.p.
32	Hulla, coque y briquetas
33	Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos
34	Gas natural y manufacturado
35	Corriente eléctrica
41	Aceites y grasas de origen animal
42	Aceites y grasas fijos de origen vegetal, en bruto, refinados o fraccionados
43	Aceites y grasas de origen animal o vegetal, elaborados; ceras de origen animal o vegetal; mezclas o preparados no comestibles de grasas o aceites de origen animal o vegetal, n.e.p.
51	Productos químicos orgánicos
52	Productos químicos inorgánicos
53	Materias tintóreas, curtientes y colorantes
54	Productos medicinales y farmacéutico

(Continúa)

(Continuación)

CUCI R3	Detalle
55	Aceites esenciales y resinoides y productos de perfumería; preparados de tocador y para pulir y limpiar
56	Abonos (excepto los del grupo 272)
57	Plásticos en formas primarias
58	Plásticos en formas no primarias
59	Materias y productos químicos, n.e.p.
61	Cuero y manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles finas curtidas
62	Manufacturas de caucho, n.e.p.
63	Manufacturas de corcho y de madera (excepto muebles)
64	Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón
65	Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p., y productos conexos
66	Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.
67	Hierro y acero
68	Metales no ferrosos
69	Manufacturas de metales, n.e.p.
71	Maquinaria y equipo generadores de fuerza
72	Maquinarias especiales para determinadas industrias
73	Máquinas para trabajar metales
74	Maquinaria y equipo industrial en general, n.e.p., y partes y piezas de máquinas, n.e.p.
75	Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos
76	Aparatos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido
77	Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, n.e.p., y sus partes y piezas eléctricas (incluso las contrapartes no eléctricas, n.e.p., del equipo eléctrico de uso doméstico)
78	Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)
79	Otro equipo de transporte
81	Edificios prefabricados; artefactos y accesorios sanitarios y para sistemas de conducción de aguas, calefacción y alumbrado, n.e.p.
82	Muebles y sus partes; camas, colchones, somieres, cojines y artículos rellenos similares
83	Artículos de viajes, bolsos de mano y otros artículos análogos para contener objetos
84	Prendas y accesorios de vestir
85	Calzado
87	Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control, n.e.p.
88	Aparatos, equipos y materiales fotográficos y artículos de óptica, n.e.p., relojes
89	Artículos manufacturados diversos, n.e.p.
91	Paquetes postales no clasificados según su naturaleza
93	Operaciones y mercancías especiales no clasificadas según su naturaleza
96	Monedas (excepto de oro), que no tengan curso legal
97	Oro no monetario (excepto minerales y concentrados de oro)

Fuente: Comtrade.