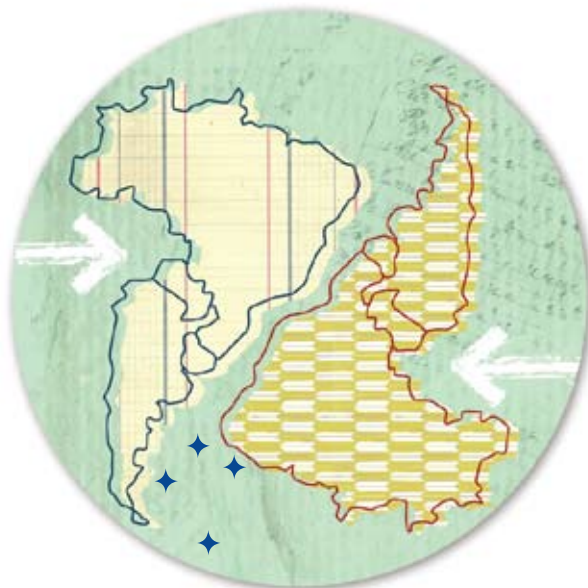


---

# Estudios para el diálogo macroeconómico en el MERCOSUR

---





---

# Estudios para el diálogo macroeconómico en el MERCOSUR

---



Oficina	Mail de contacto
<b>Argentina</b>	
Dirección Nacional de Programación Macroeconómica- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.....	dic@mecon.gov.ar
Gerencia Principal de Investigaciones Económicas - Banco Central de la República Argentina.....	investig@bcra.gov.ar
<b>Brasil</b>	
Secretaria de Asuntos Internacionales - Ministerio de Hacienda.....	gab.df.sain@fazenda.gov.br
Departamento Económico - Banco Central de Brasil.....	depec@bcb.gov.br
<b>Paraguay</b>	
Dirección de Estudios Económicos - Ministerio de Hacienda.....	dee@hacienda.gov.py
<b>Uruguay</b>	
Asesoría Macroeconómica y Financiera- Ministerio de Economía y Finanzas.....	secmacro@mef.gub.uy
Asesoría Económica- Banco Central de Uruguay .....	info@bcu.gub.uy

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas  
Estudios para el diálogo macroeconómico en el MERCOSUR. - 1a ed. - Buenos Aires : Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011.  
216 p. ; 30x21 cm.

ISBN 978-950-32-0026-1

1. Macroeconomía . 2. Mercosur. I. Título.  
CDD 338

Fecha de catalogación: 23/02/2011

Diseño de tapa e interiores:  
Muchnik, Alurralde, Jasper & Asoc. / MS&L

Impreso en: CK PRINT S. A.  
Direccion: Andalgalá 2372 - C.A.B.A. (C1440ENV)  
Tel: 4687-7117  
www.ckprint.com.ar

El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea ni de los Ministerios de Economía (Hacienda y/o Finanzas) y Bancos Centrales de los Estados Parte del MERCOSUR.



Este documento fue elaborado en el marco del **Proyecto de Cooperación Técnica y Financiera de la Unión Europea y el MERCOSUR, “Apoyo al Monitoreo Macroeconómico” (AMM)**.

El Proyecto AMM tiene como principales objetivos desarrollar, armonizar, validar y divulgar estadísticas fiscales, monetarias y de balanza de pagos del bloque, así como también profundizar los espacios de reflexión y diálogo macroeconómico entre los Estados Parte.

La consecución de los objetivos del Proyecto se da a través del fortalecimiento de las actividades que vienen desarrollando los Ministerios de Economía (Hacienda y/o Finanzas) y Bancos Centrales de los países del bloque en el marco del trabajo del Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM).

#### AUTORIDADES

Director Regional: Octavio Groppa  
Coordinador Técnico: Fernando Curi  
Responsable del componente Diálogo Macroeconómico: Horacio Rovelli

Coordinaron los Estudios 1, 2 y 3:  
Damian Bonari en la Dirección Regional, Julia Frenkel y Cintia Gasparini en la Coordinación Técnica.

## ÍNDICE GENERAL

Prólogo.....	10
Estudio 1. Coordinación de políticas en un contexto de crisis.....	13
Estudio 2. Asimetrías macroeconómicas entre los países del MERCOSUR.....	55
Estudio 3. La movilidad del factor trabajo en el MERCOSUR.....	97
Estudio 4. Movilidad de factores en el MERCOSUR. Libre circulación de capitales productivos (IED).....	147
Estudio 5. Complementación productiva e integración regional. La experiencia europea y el caso del MERCOSUR.....	177

## PRÓLOGO

Nos complace presentar cinco estudios que analizan distintos aspectos a tener en cuenta en el camino hacia una mayor convergencia de los países que integran el MERCOSUR. La temática general de los trabajos fue establecida por el Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) y especificada junto con los integrantes del componente Diálogo Macroeconómico del Proyecto Apoyo al Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR (AMM). En ellos se consideran aspectos relacionados con la incidencia que tienen las distintas políticas macroeconómicas implementadas en la región así como los aspectos que vinculan sus economías. Una breve presentación de cada uno ayudará al lector a comprender la unidad que subyace a la variedad de temas tratados.

El título del primer trabajo, “Coordinación de políticas en un contexto de crisis”, a cargo de J. M. Fanelli y R. Albrieu, expresa con claridad la temática que aborda. El estudio de estos mecanismos resulta de suma relevancia a la luz del actual contexto, en el que está cambiando radicalmente el escenario internacional donde se inserta la región. La coordinación macroeconómica en momentos de crisis debería contribuir a suavizar la disímil importancia que los choques internacionales provocan en cada economía. Para alcanzar este objetivo, se identifican cuáles son los canales de transmisión específicos que afectan al MERCOSUR en el contexto presente de crisis. La importancia del trabajo es doble si se considera que casi toda la literatura sobre coordinación macroeconómica y áreas monetarias óptimas fue escrita con anterioridad a la crisis internacional actual y, por tanto, no contempla las modificaciones que se derivan de ésta última. Además, la reciente relevancia internacional que han adquirido los miembros del MERCOSUR, por ejemplo en ámbitos como el G-20, obliga a pensar los aportes que puede hacer la región en materia de diseño e implementación de la nueva arquitectura internacional y de recomendaciones para mejorar la integración de la región con el resto del mundo.

Por otra parte, en todo proceso de integración económica las asimetrías entre los distintos estados parte son decisivas a la hora de determinar cómo varía el

bienestar de sus integrantes en virtud de la integración. En muchos casos estas diferencias podrían incluso generar interrupciones en dicho proceso debido a que los países que parten de una situación menos favorable comprenden sus desventajas como una restricción para su crecimiento. En este sentido, el segundo trabajo, “Asimetrías macroeconómicas entre los países del MERCOSUR”, elaborado por un equipo coordinado por F. Lorenzo, muestra que uno de los aspectos característicos de la región es la importante desigualdad existente entre sus miembros, sobre todo en lo que hace al tamaño de la economía. Basta un examen superficial a algunos guarismos generales para evidenciarlo: mientras que Brasil representa el 80% de la población y genera más del 70% del PIB del MERCOSUR, la suma de la población de Uruguay y Paraguay no alcanza a representar el 4% del total, a la vez que ambos países producen el 5% del PIB total. También verifica el trabajo que las asimetrías afectan generalmente la forma en que los países más pequeños son influenciados por las políticas económicas realizadas por aquellos de mayor tamaño a lo largo de todo el ciclo económico, y que los problemas derivados de esas asimetrías se hacen más evidentes y urgentes en momentos de crisis.

El tercer trabajo, “La movilidad del factor trabajo en el MERCOSUR”, de M. Perera, se detiene en el otro factor, lo que lleva a analizar la vinculación entre el fenómeno migratorio y la producción. El tema ha recobrado especial relevancia en la agenda de los gobiernos en la última década. La definición de una estrategia que favorezca la movilidad del factor trabajo es prioritaria desde el punto de vista de la solución a algunos problemas de empleo y de la eficiencia económica general: la mayor movilidad permite un mejor emparejamiento entre la oferta y la demanda de trabajo en el mercado ampliado, facilitando la adaptación y respuesta del mercado de trabajo a los shocks (fundamentalmente los de carácter asimétrico y permanente) y fortaleciendo a la región en la competencia internacional.

El cuarto trabajo, “Movilidad de factores en el MERCOSUR – Libre circulación de Capitales Productivos”,

a cargo de R. Rozemberg y C. Leroux, analiza el grado de movilidad factorial en la zona, en particular la referida a la inversión extranjera directa (IED). El análisis es pertinente pues el tópico de la movilidad factorial es propio de los procesos de integración en los mercados comunes, objetivo final al cual apunta el MERCOSUR. Debido a que la región se encuentra recién atravesando la etapa de Unión Aduanera, la problemática de movilidad factorial sólo aparece en la agenda de largo plazo del proceso de integración. No obstante ello, la expansión de algunas firmas pertenecientes a algunos de los estados parte a escala regional constituye un avance en este sentido. Así, la movilidad del factor capital es importante para el MERCOSUR en vista de la fuerte expansión de la IED en los últimos años hacia la región (US\$ 57.000 millones en 2008). Asimismo, la internacionalización de algunas firmas de la zona (principalmente brasileñas y, en menor medida, argentinas) ha significado un importante incremento de los flujos de IED desde el MERCOSUR hacia el resto del mundo.

Finalmente, el trabajo intitulado “Complementación Productiva e Integración Regional. La experiencia europea y el caso del MERCOSUR”, cuyos autores son J. B. M. Machado y A. López, revela que se han registrado pocos avances en la materia, dado que no existe en este sentido una idea clara que oriente a los Estados y al sector privado para contribuir a su consecución. Los procesos de integración regional, como es el caso del MERCOSUR, favorecen el inicio de los procesos de cooperación y complementación a nivel microeconómico. En particular, la eliminación de las barreras arancelarias y de reglamentaciones contribuye a desarrollar procesos de especialización basados en el intercambio de bienes y servicios finales (como se da, por ejemplo, en el sector automotriz); también facilita a los productores de un país la inclusión de proveedores de los países miembros en sus cadenas de suministro, o bien el establecimiento de relaciones de subcontratación en determinadas actividades. La creación de empresas conjuntas o alianzas estratégicas es otra posible consecuencia de los procesos de integración, así como la conformación de redes supranacionales y empresariales o de conglomerados.

Este tipo de esquemas contribuye a brindar además un sostén importante a las pequeñas y medianas empresas, que mediante la cooperación y la integración de actividades con sus pares pueden lograr mejoras significativas en la eficiencia, debidas al logro de economías de escala para el conjunto, lo que sería imposible de alcanzar de forma individual.

Por último, cabe destacar que, estos trabajos fueron realizados en el marco del Proyecto de Cooperación y Financiera UE-MERCOSUR Apoyo al Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR, cuyo objetivo central es apoyar iniciativas concretas que fomenten el desarrollo de un plan de convergencia macroeconómica definido por el MERCOSUR que sirva como elemento de integración regional de los estados parte miembros del grupo y favorezca el fortalecimiento institucional del bloque.

Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR (GMM)

---

## **Estudio 1.**

# **Coordinación de políticas en un contexto de crisis**

---

José María Fanelli  
CEDES y Red MERCOSUR

Ramiro Albrieu  
CEDES y Red MERCOSUR

Septiembre de 2010

## ÍNDICE

1. Introducción.....	16
2. La crisis subprime y el MERCOSUR: mecanismos de transmisión, respuestas de política y desempeño macroeconómico.....	18
3. Shocks externos y vulnerabilidad en un contexto de crisis.....	30
4. Coordinación Macroeconómica en un contexto de crisis.....	39
5. Conclusiones y reflexiones finales.....	49
Referencias.....	52



## 1. Introducción

Este trabajo forma parte de un proyecto cuyo objetivo central es “apoyar iniciativas concretas que fomenten el desarrollo de un plan de convergencia macroeconómica definido por el MERCOSUR, que sirva como elemento de integración regional de los estados parte miembros del grupo y favorezca el fortalecimiento institucional del bloque”. Dentro de este marco general, el propósito específico de este documento es analizar la coordinación macroeconómica en un contexto de crisis. Hay varias razones que justifican este estudio y un breve repaso de las más importantes puede ser útil para clarificar los objetivos que se buscan.

Una primera razón a destacar es que la crisis está cambiando el escenario global en el que el MERCOSUR está inserto y tener una idea clara de cómo ello afecta a la región es vital a la hora de evaluar posibles estrategias para facilitar la convergencia macroeconómica. Esta cuestión tiene dos facetas. Por un lado, es necesario identificar los canales a través de los cuales los desequilibrios internacionales afectan al MERCOSUR. Por otro, hay que tener en cuenta que el impacto de los shocks internacionales en lo que hace a su forma e intensidad no es independiente del nivel de vulnerabilidad de la región. Este punto es especialmente relevante en la actualidad ya que la situación macroeconómica que mostraban los socios al desatarse esta crisis era muy diferente a la que habían mostrado en ocasiones anteriores al momento de recibir el impacto de shocks financieros o comerciales exógenos.

Una segunda razón es que buena parte de la literatura tanto empírica como teórica sobre coordinación macroeconómica regional y áreas monetarias óptimas fue escrita en el período pre-crisis y muchas de las conclusiones y lecciones de política pueden no ser relevantes o pueden necesitar elaboración a la luz de los fuertes

desequilibrios globales que hoy se observan. Además, no cabe duda que la macroeconomía del mundo post-crisis será muy diferente a la del período de “gran moderación” de los últimos veinticinco años. Difícilmente los desbalances internacionales se atenuarán sin que la economía global transite una etapa de mayor volatilidad en el plano monetario, del comercio y las finanzas internacionales. Asimismo, es indudable que muchos de los efectos de la crisis dejarán una huella irreversible. Las autoridades de la región se verán, por lo tanto, en la necesidad de rediseñar las estrategias de coordinación macroeconómica en función de este nuevo escenario.

Buenos ejemplos de los novedosos desafíos que aparecen para la coordinación macroeconómica en un contexto de crisis son los que está enfrentando la Eurozona. El manejo de los desbalances de sus miembros está reclamando bastante más que la operación más o menos automática de los estabilizadores fiscales en el marco de una política monetaria común. Se están produciendo mutaciones en la intermediación financiera y en sus reglas de juego y el nivel de fragilidad financiera del sector público está aumentando como consecuencia de los salvatajes financieros y las políticas anti-cíclicas. Esto seguramente demandará adaptaciones en la estructura institucional de la región; adaptaciones que deberán estar en sintonía y complementar las reformas en curso en la arquitectura financiera internacional (ver las discusiones recientes en el sitio [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org))

Una última razón a destacar es que la relevancia política de los países miembro en la arena internacional también ha cambiado en el período reciente. Un hecho importante para el MERCOSUR es que dos de sus socios son miembros del Grupo de los 20 y han sido invitados a participar en el Financial Stability Forum. Esto real-

za la presencia de la región en la arena global en un momento en que se está rediseñando la arquitectura financiera internacional. Cuestiones naturales a considerar en relación con esto son, por ejemplo, ¿qué aporte puede hacer el MERCOSUR para el diseño y la implementación de la nueva arquitectura? ¿Qué iniciativas podrían tomarse a nivel regional? y ¿qué implicarían las mismas desde el punto de vista de la coordinación macroeconómica? En este sentido conviene señalar que otros acuerdos regionales han estado muy activos, como es el caso de los países del ASEAN + 3 y de la iniciativa Chiang Mai.

En lo que hace al enfoque general del trabajo, las nociones de convergencia macroeconómica y fortalecimiento institucional son dos pivotes centrales. Esto es, se trata de definir los tópicos particulares y realizar los estudios de forma tal de no sólo clarificar cada tema en sí mismo sino buscar iluminar la interacción entre convergencia macroeconómica y construcción institucional.

Nuestro análisis de los desafíos de la coordinación macroeconómica en un contexto de crisis está organizado de la siguiente forma. En la Sección II se evalúan los efectos de la crisis sub-prime sobre los países del MERCOSUR. Con este objetivo se pasa revista de los hechos de la crisis global que son relevantes para la macroeconomía del MERCOSUR y se discuten sus efectos específicos sobre cada uno de los socios con una mirada que privilegia la comparación intra-regional y el análisis de la evolución de las variables agregadas que pueden influir tanto positiva como negativamente sobre el proceso de convergencia macroeconómica. Veremos allí que el desempeño macroeconómico de la región fue positivo, tanto en relación con las demás regiones como con la propia historia de crisis de los países del MERCOSUR.

La Sección III está dedicada a caracterizar de manera más precisa a qué se debió esta “novedad” explorando tanto la naturaleza y magnitud de los shocks que están afectando al bloque como así también en los cambios en la vulnerabilidad macroeconómica que puedan haberse efectuado en los años previos a la crisis. Una conclusión importante del ejercicio es que los países del bloque fueron afectados simultáneamente por dos shocks: un freno brusco (sudden stop) en los flujos de capital y un colapso exógeno de comercio, pero que los países pudieron aplicar políticas anticíclicas en un contexto de baja vulnerabilidad macroeconómica. La Sección IV se ocupa de la coordinación macroeconómica en un contexto de crisis. Se comienza por mostrar que un contexto de crisis no es un hecho nuevo para la región y luego se pasa revista de una serie de hechos estilizados referidos a la dinámica macroeconómica del bloque durante el proceso de integración que se inicia a principios de los noventa.

El propósito es evaluar esos hechos desde la perspectiva de la convergencia y la coordinación macroeconómica regional. La Sección V concluye el estudio. Sin dejar de lado las lecciones de otras experiencias de integración –particularmente la europea– el énfasis se pone en: (a) identificación de líneas de acción que sean al mismo tiempo funcionales para amortiguar los efectos de las crisis y para profundizar la convergencia macroeconómica de los países que integran el MERCOSUR; (b) definir tópicos específicos de discusión de políticas para la convergencia macroeconómica regional que incluyan y reflejen de modo acertado las variables que vinculan a las economías de la región.

## 2. La crisis subprime y el MERCOSUR: mecanismos de transmisión, respuestas de política y desempeño macroeconómico

Esta sección analiza la crisis global y sus efectos sobre el MERCOSUR y tiene cuatro propósitos básicos. El primero es identificar cuáles son los factores que están jugando el rol de mecanismos de transmisión entre los desequilibrios internacionales y el MERCOSUR<sup>1</sup>. El segundo es identificar qué tipo de efectos se están observando en el bloque en los planos comercial y financiero. El tercero es repasar las respuestas de política frente al crash mundial, mientras que el cuarto y último se refiere al desempeño relativo de la región a lo largo del período.

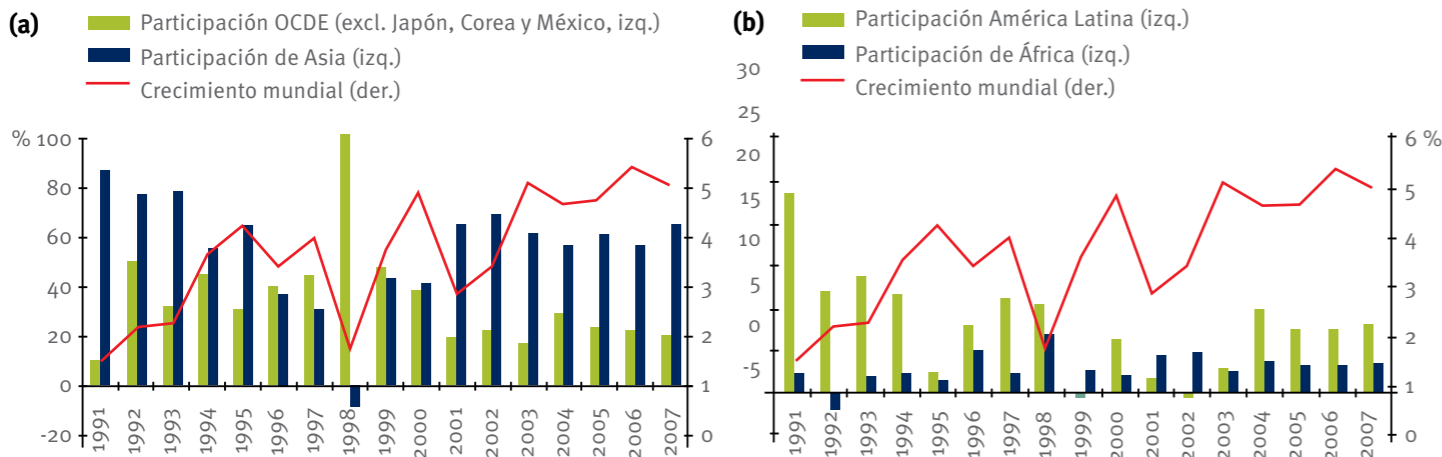
### Los países del MERCOSUR en la dinámica global de crecimiento previa a la crisis

En las primeras etapas del desarrollo de la crisis subprime se especuló con la hipótesis de que el mundo emergente

podría desacoplarse de la mala evolución de las economías desarrolladas. La hipótesis era que se produciría una divergencia en las fases del ciclo económico entre los países desarrollados por un lado, y los emergentes por el otro (véase Kose et al., 2008). Había varios hechos que daban plausibilidad a esta hipótesis. Vale la pena comentar esos hechos ya que ello será de utilidad para evaluar las consecuencias de la crisis en la región.

El primer hecho es que el crecimiento mundial venía siendo motorizado en gran parte por los países emergentes. Los países asiáticos con la India y la China a la cabeza lideraban el crecimiento. América Latina, por su lado, estaba experimentando un ritmo de crecimiento que no se observaba desde la década de los sesenta. El panel 1 ilustra es punto. Los Gráficos a y b muestran la evolución del crecimiento mundial hasta 2007 y la proporción explicada por Asia y América Latina respectivamente.

### Panel 1



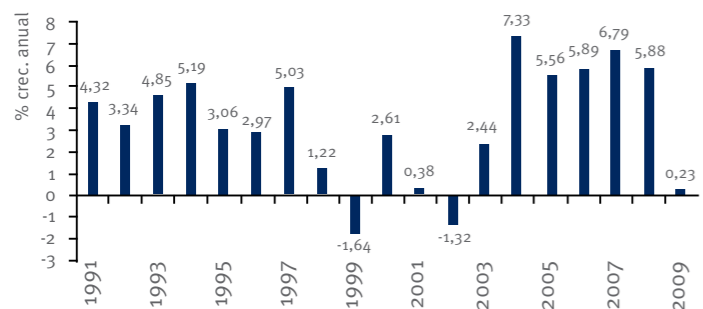
Fuente: elaboración propia en base a datos del Conference Board

El crecimiento del mundo en general y de Asia en particular benefició a América del Sur debido a que ese crecimiento incentivó el aumento en el precio de los recursos naturales y la región es rica en esos recursos. Los países del MERCOSUR

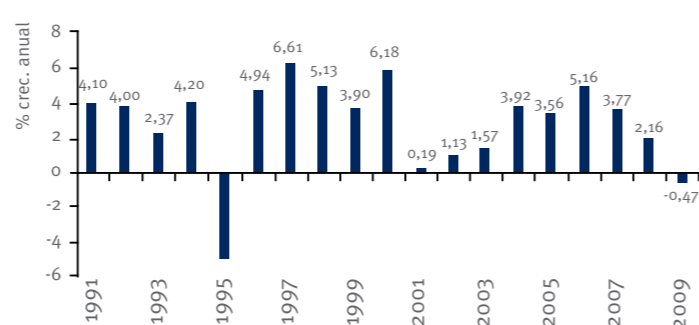
SUR explican la mayor parte de este crecimiento dado que representan una gran proporción de PBI de América del Sur. El panel 2 exhibe la evolución del crecimiento en América del Sur (gráfico a) y el resto (gráfico b).

### Panel 2

#### (a) América del Sur



#### (b) Resto



Fuente: elaboración propia en base a datos del Conference Board

1. Por supuesto no es nuestra intención realizar un análisis exhaustivo de la crisis o de cómo se gestó la misma, un tema que sigue siendo objeto de intenso debate (véase entre otros Diamond y Rajan, 2009; Acharya y Richardson, 2009; Brunnermeier, 2008).

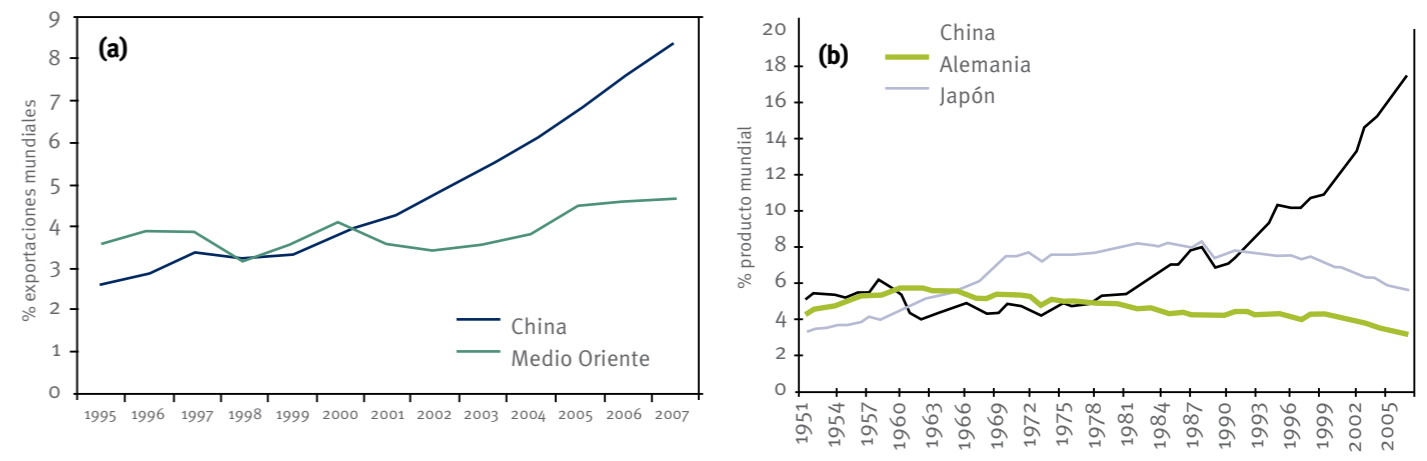
Este proceso de crecimiento estuvo acompañado de una presencia relativa mayor de los países emergentes en la economía mundial. Entre los factores que se tradujeron en un aumento en la importancia de los emergentes cabe mencionar: el mayor ritmo de aumento de la productividad (India, China), las alzas en los precios relativos de los recursos naturales y las políticas cambiarias favorables a la generación de exportaciones y de superávit de comercio. Como consecuencia de estos factores, estos países vieron crecer substancialmente su participación en el producto y las exportaciones mundiales en un período relativamente corto de tiempo. El panel 3 exhibe ejemplos ilustrativos de este proceso que abarcan distintas regiones. El primer gráfico se refiere a las exportaciones de medio oriente y China

y muestra que las exportaciones de China, que en 1997 representaba un 3% de las exportaciones mundiales, alcanzan el 8% en 2007. Medio oriente, en tanto, de la mano de los países exportadores de petróleo vio crecer un 30% su participación en las exportaciones mundiales entre 1996 y 2007. El segundo gráfico muestra el crecimiento de la participación de China en el PBI mundial comparado con la participación de otros dos países cuya productividad también subió de manera marcada (Japón y Alemania). El gráfico restante, en tanto, registra el fuerte aumento en los términos del intercambio de América Latina (para más detalles sobre la evolución de la economía internacional ver el World Economic Outlook del FMI de abril de 2009).

### Panel 3

#### El comercio mundial en los últimos años:

#### (a) exportaciones de China y medio oriente; (b) participación de China, Alemania y Japón en el PBI mundial; (c) términos de intercambio de América Latina

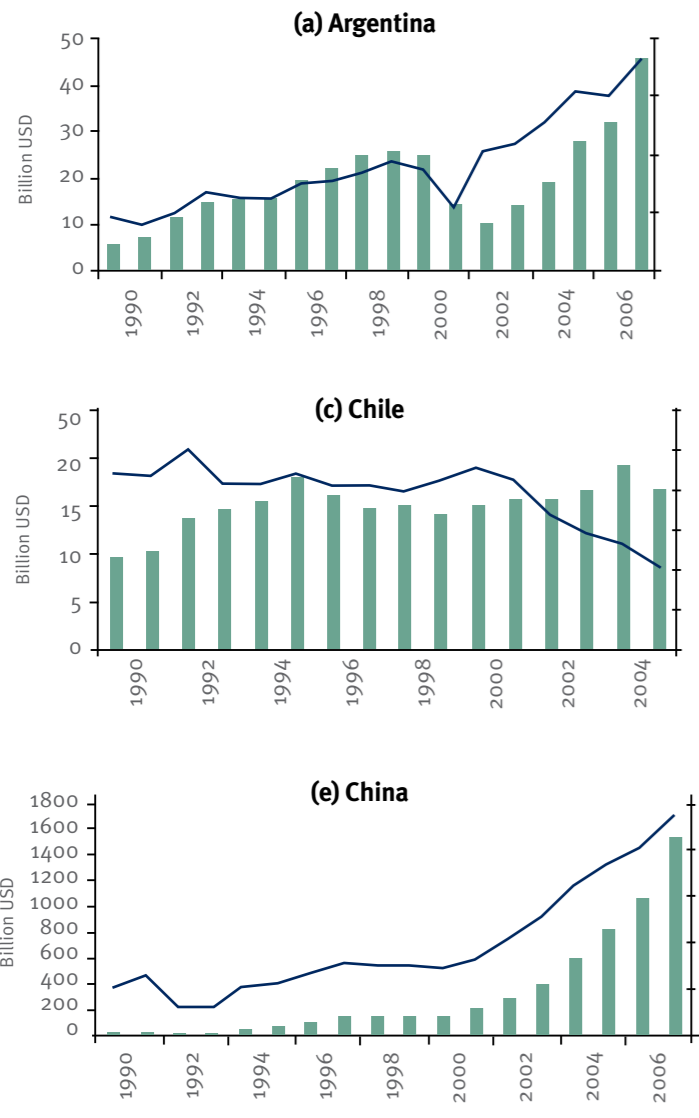


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y Conference Board

Este proceso de crecimiento estuvo acompañado de un segundo hecho que daba plausibilidad a la hipótesis del desacople era que los países emergentes se habían

blindado contra shocks financieros y, por lo tanto, estaban en mejores condiciones de resistir el embate. La sucesión de episodios de *sudden stop* y contagio, entre 1997 y 2002 en varios países del Asia, Rusia y Argentina tuvo como consecuencia verdaderos colapsos de crecimiento en esos países. Para evitar nuevos episodios, un buen número de países emergentes optó por auto-asegurarse recurriendo a la generación de fuertes superávit de cuenta corriente y acumulación de reservas (ver Ocampo, 2009 y CEPAL 2008). La región no fue ajena a esta estrategia. Las dos economías más grandes del bloque generaron repetidos superávit de cuenta corriente y aumentaron significativamente sus reservas internacionales, en consonancia con lo hecho por otros países de la región como Chile o de fuera de ella como Rusia y Corea (ver panel siguiente).

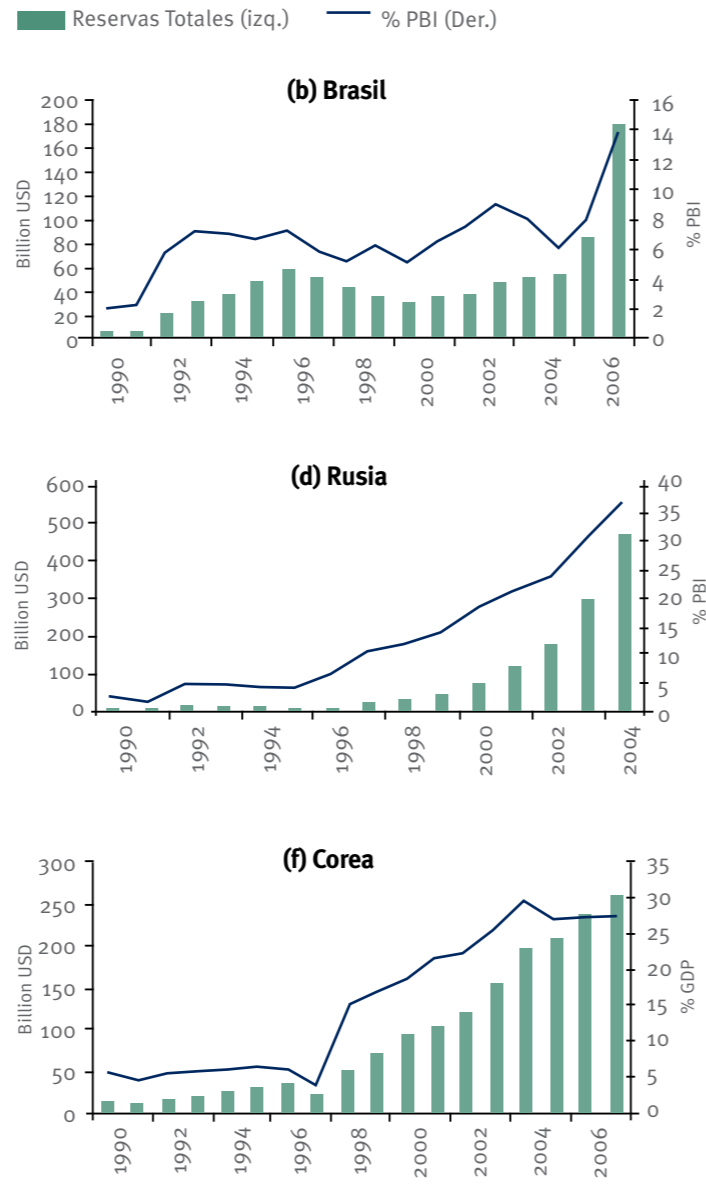
### Panel 4 Acumulación de reservas internacionales en países seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a datos del WDI

Nota: En el caso de Chile, el gráfico no computa los stocks del Fondo de Estabilización Económica y Social, que está bajo custodia del Banco Central de Chile. A marzo de 2009, dicho fondo asciende a 19000 millones de dólares.

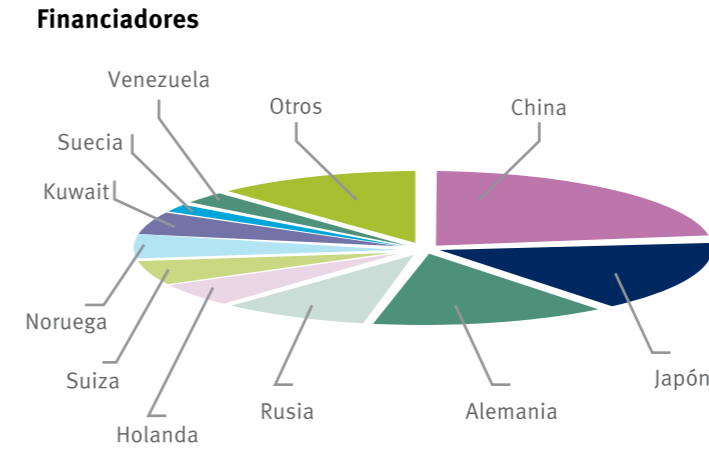
Esta estrategia de auto-seguro fue posible debido a dos factores. El primero es que el crecimiento mundial estaba generando fuertes aumentos en los ingresos por exportaciones. El segundo es que había un conjunto de países encabezados por Estados Unidos que estaba generando sistemática-



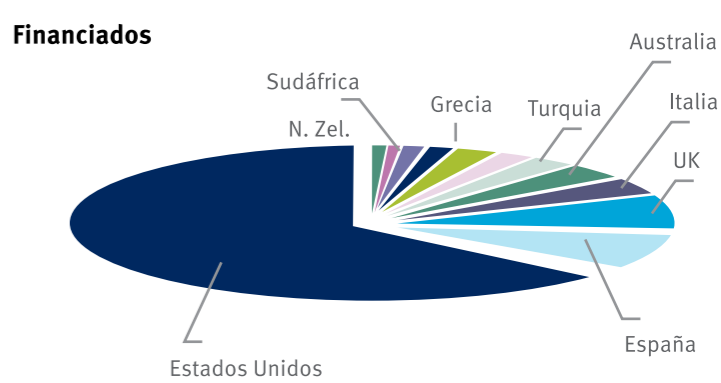
mente déficit de cuenta corriente. En el panel 5, las figuras a y b muestran cómo se distribuían los fondos prestables mundiales entre países ofertantes y tomadores de crédito en el año inmediatamente anterior al estallido de la crisis *subprime*.

### Panel 5 Composición de la cuenta corriente mundial

#### (a) Principales financiadores, 2006



#### (b) principales receptores, 2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos del WDI

Esta configuración de países tomadores y ofertantes es una de las formas que tomaron los desbalances globales que tanta atención han recibido en los últimos años (véase al respecto Lane y Milesi Ferretti, 2008). En el grupo de ofertantes de fondos prestables dominan China, Japón, Alemania y un conjunto de países exportadores de petróleo. Del lado de los deudores, además de Estados Unidos que explica una gran proporción se destacan varios europeos. De hecho, existe una división geográfica y de tipo de financiamiento: mientras que el exceso de ahorro de Alemania financia vía operaciones de crédito bancario al resto de Europa, el exceso de ahorro de China y Japón financia vía compras de mercado el déficit de los Estados Unidos.

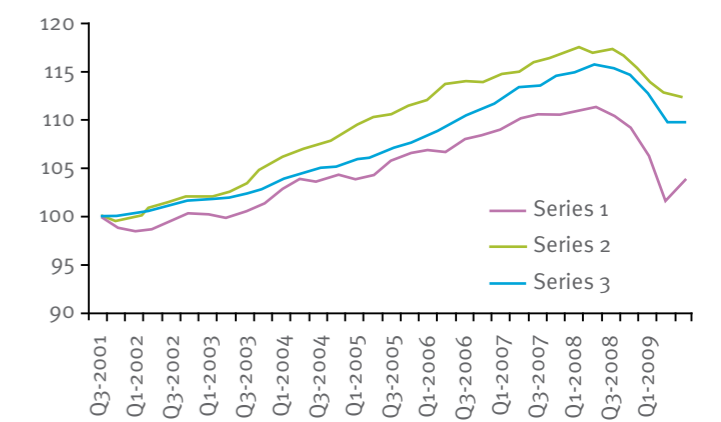
caída de Lehman Brothers y la subsiguiente paralización de los mercados de *money market* indujeron un colapso del crédito. Los dos hechos básicos que refutaron la hipótesis del desacople fueron el colapso de las exportaciones y la reversión en los flujos de capital disparada por el racionamiento del crédito asociado con el proceso de desapalancamiento de las entidades financieras en los países centrales. Estos dos hechos, por otro lado, no son independientes ya que el *credit crunch* no sólo hizo colapsar los niveles de actividad en Europa y Estados Unidos sino que puso en marcha un proceso acelerado de destrucción de comercio internacional.

Los factores que hacían viable la estrategia de auto-seguro, sin embargo, desaparecieron con la crisis. En la actualidad las exportaciones están cayendo de manera muy marcada y los países con déficit de cuenta corriente se verán obligados a corregirlos debido a que la oferta de crédito internacional es muy escasa. Este hecho tiene consecuencias directas para el MERCOSUR ya que la Argentina y Brasil no podrán seguir acumulando reservas de la forma que lo hicieron en los últimos años y será más difícil mantener el superávit de cuenta corriente. De hecho, ambos países han pasado a desacumular reservas en el último período. Para aclarar mejor este punto vale la pena analizar con algo más de detalle las consecuencias de la crisis en la región.

#### El colapso de la economía global y el MERCOSUR

La hipótesis del desacople perdió rápidamente terreno a medida que la crisis financiera se profundizó, luego que la

#### Gráfico 1 Crecimiento en el mundo desarrollado



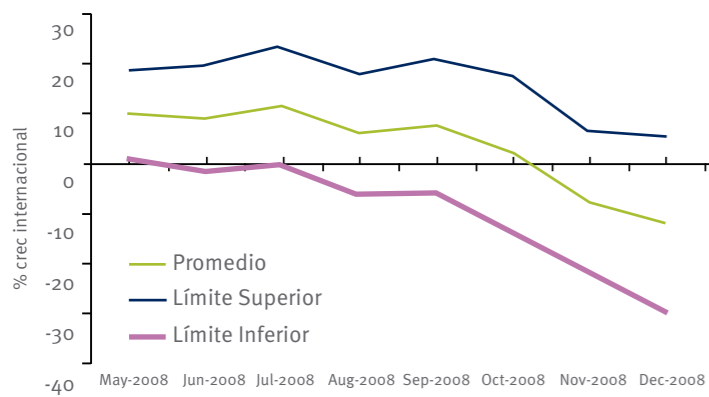
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE

Como se observa en el Gráfico 1, durante 2008 la situación macroeconómica de los países desarrollados se deterioró marcadamente, registrando sus valores mínimos hacia fin de año. Los datos de 2009 muestran que el piso de la crisis se registró hacia mitad de año. Nótese adicionalmente que la recesión no es propia de alguna región particular, sino que se hace sentir tanto en Norteamérica como en Europa y Asia. En relación con la absorción doméstica, la evidencia muestra que tanto el consumo privado como la inversión se retrajeron entre el último trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2009. La caída en el gasto privado fue pronunciada, en particular en Estados Unidos e Italia, ambos con serios problemas de déficit externo en el período previo a la crisis, con contracciones mayores a 5% en términos interanuales.

La importancia de los efectos sobre el comercio se refleja en el hecho de que si bien la crisis se desató en los Estados Unidos, la mayor caída se registró en Japón (un 3% con respecto al mismo período del año anterior). Las economías asiáticas

**Panel 6**  
**La crisis y el comercio mundial**

**(a) exportaciones**



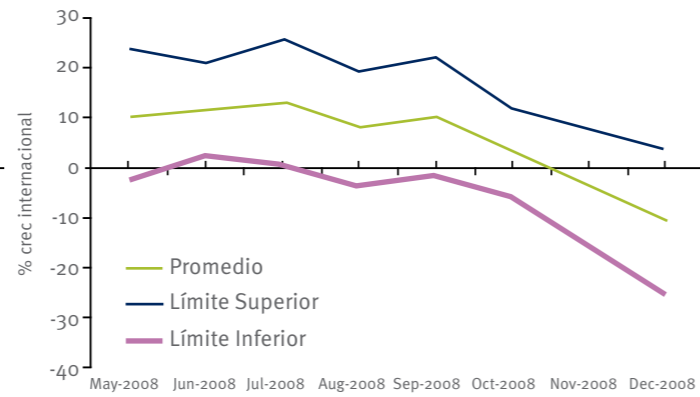
Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI

Las economías del MERCOSUR no pudieron divorciarse de esta evolución y la cuantía de comercio exterior se resintió. Por una parte, de la mano de la desaceleración de las economías domésticas y la depreciación cambiaria se produjo una fuerte retracción de las importaciones. Como se observa en el Panel 7 en el caso de Argentina y Brasil también hubo una caída de los ingresos por exportaciones e, incluso, esta caída se adelantó al ajuste hacia abajo de las importaciones;

registran una alta dependencia del comercio internacional y la evidencia en momentos previos y durante las crisis del período previo y –compilada en el Panel 6- parece confirmar las hipótesis de un fuerte lazo entre el crecimiento del PBI mundial y el crecimiento del comercio internacional.

El comercio se redujo dramáticamente en todo el mundo. El gráfico (a) muestra el crecimiento interanual de las exportaciones de los países de la OCDE. Nótese allí que en diciembre las exportaciones se redujeron a una tasa de dos dígitos. Situación similar le cupo a las importaciones (gráfico b). Adicionalmente, muy pocos países se alejaron de la norma (es decir, se encontraron fuera de las bandas de los gráficos). Dicho de otra manera, si bien hay algo de heterogeneidad, el comercio mundial se contrajo durante la crisis y ese proceso fue bastante generalizado a lo largo del mundo. En los países que componen el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), la situación no es distinta: las caídas fueron igual o más pronunciadas que en los países centrales.

**(b) importaciones**

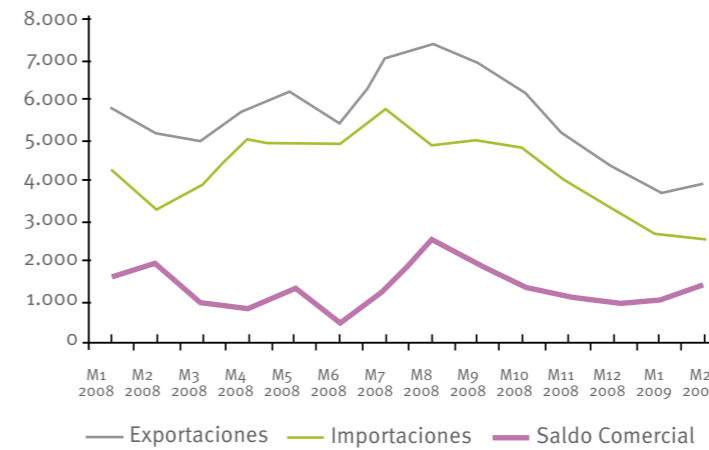


Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI

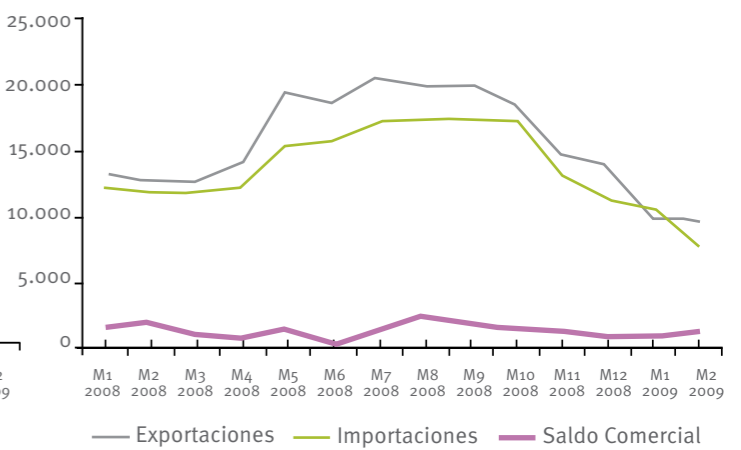
caída que está muy relacionada con el colapso en los precios de las materias primas. Como las exportaciones y las importaciones cayeron de manera simultánea, el resultado comercial no empeoró sustancialmente; de hecho, mejoró en los primeros meses de 2009. En el caso de los socios menores, la situación es más compleja debido a que en el momento de desatarse la crisis mostraban un saldo comercial deficitario que en el caso de Paraguay era más marcado.

**Panel 7**  
**La crisis y el comercio en el MERCOSUR**

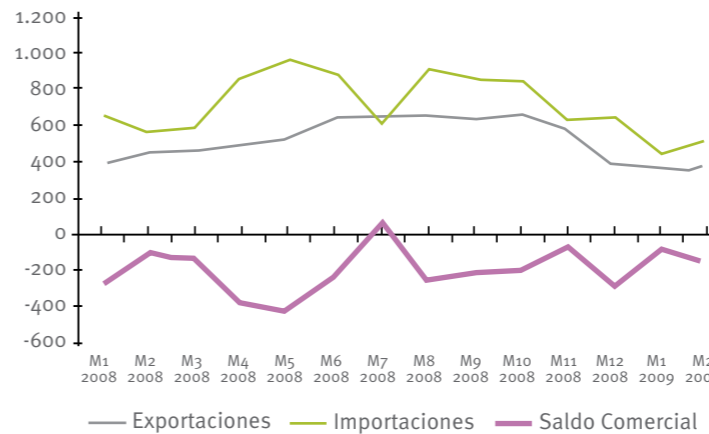
**Argentina**



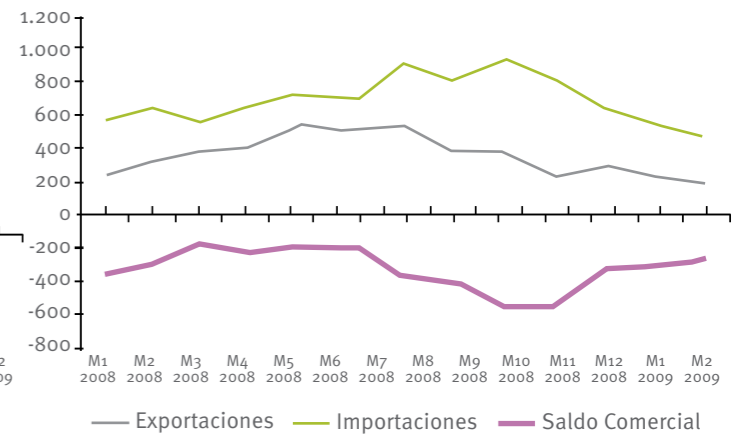
**Brasil**



**Uruguay**



**Paraguay**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

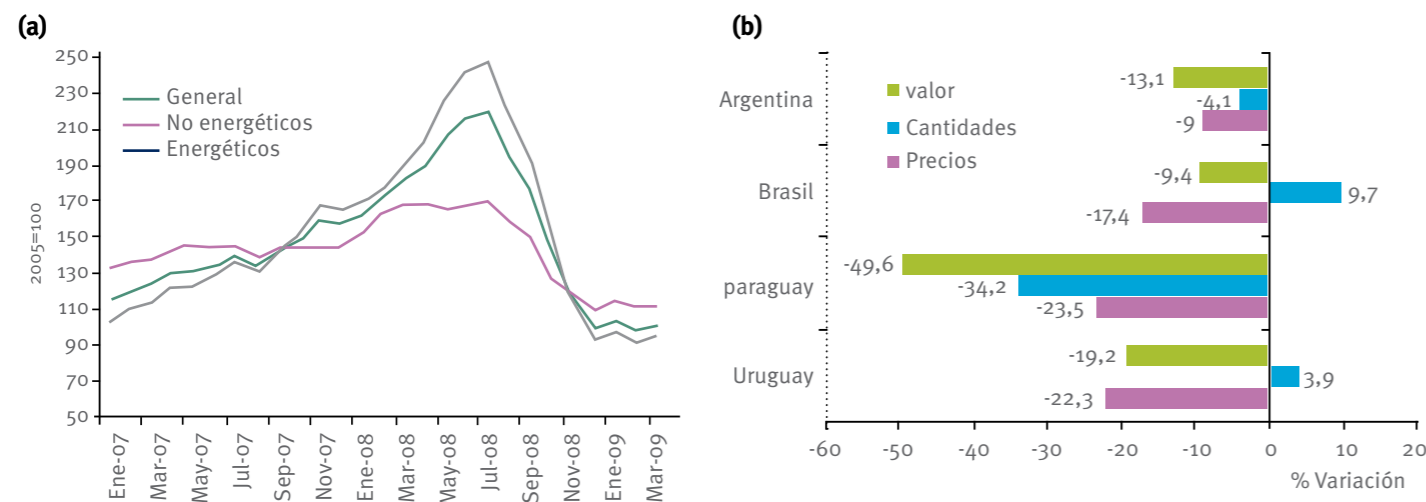
caída que está muy relacionada con el colapso en los precios de las materias primas. Como las exportaciones y las importaciones cayeron de manera simultánea, el resultado comercial no empeoró sustancialmente; de hecho, mejoró en los primeros meses de 2009. En el caso de los socios menores, la situación es más compleja debido a que en el momento de desatarse la crisis mostraban un saldo comercial deficitario que en el caso de Paraguay era más marcado.

caída que está muy relacionada con el colapso en los precios de las materias primas. Como las exportaciones y las importaciones cayeron de manera simultánea, el resultado comercial no empeoró sustancialmente; de hecho, mejoró en los primeros meses de 2009. En el caso de los socios menores, la situación es más compleja debido a que en el momento de desatarse la crisis mostraban un saldo comercial deficitario que en el caso de Paraguay era más marcado.

Una consecuencia de gran relevancia para el MERCOSUR es que el colapso del comercio alimentó la tentación proteccionista. Si bien existe consenso sobre los efectos negativos del proteccionismo y ello se reflejó en el comunicado de Londres del G-20, en la práctica un buen número de países tomaron medidas que restringen las importaciones, con Estados Unidos y sus cláusulas de “Compre Americano” como

el ejemplo paradigmático. Sin embargo, no es una excepción: a lo largo del mundo se están implementando medidas proteccionistas; el Global Monitoring Report de mayo de 2009 incluye dentro de los países que han implementado medidas de política comercial frente a la crisis no sólo a Estados Unidos, sino también a Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Rusia, Canadá, China, India, Indonesia, Malasia y los países del MERCOSUR. Adicionalmente, muchas medidas proteccionistas -tales como el resguardo del empleo nacional y el direccionamiento del sistema financiero- no están

**Panel 8**  
Comercio externo: (a) precio de commodities; (b) ajuste de precios y cantidades



Fuente: elaboración propia en base a datos del CEI y COMTRADE

¿Qué ocurrió con las finanzas? El agravamiento de la crisis disparó una “huida hacia la calidad” que perjudicó a los países emergentes. Los flujos de capital financiero hacia las economías emergentes, que alcanzaban un 4% del PBI en 2004-07 se redujeron a cero para el año 2009 según las proyecciones del panel 9, gráfico (a). Asimismo, como muestra el gráfico (b) de dicho panel, este proceso está acompañado por una reversión en el proceso de integración financiera: los activos externos en poder de los bancos como proporción de sus activos totales está cayendo fuertemente. Este hecho es un reflejo de la profundización del “sesgo doméstico”.

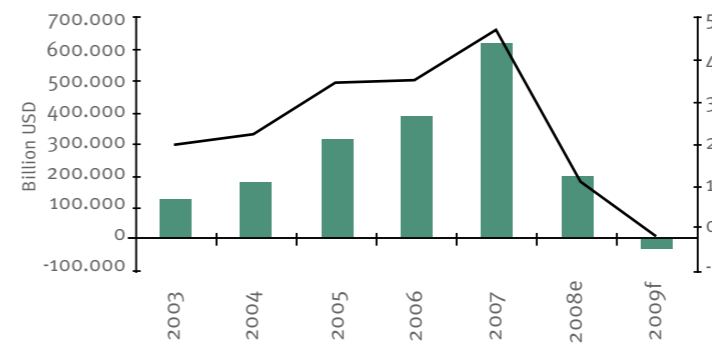
Se han señalado varias razones para explicar un mayor “sesgo doméstico”. Primero, la disminución del apetito por el riesgo, en tanto los bancos ven más difícil manejar el riesgo de crédito a la distancia (IMF Global Stability Report 2009). Segundo, las inversiones financieras en el exterior están sujetas a los vaivenes del riesgo soberano y del riesgo cambiario y eso

contempladas en la regulación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De hecho, Hufbauer y Stephenson (2009) muestran que, salvo en algunos casos como el de Canadá, Estados Unidos y China, el resto de los países fijó tarifas al comercio exterior muy por debajo de lo permitido por los acuerdos internacionales. En cambio, las medidas de resguardo del empleo nacional, las medidas de promoción a la inversión y el direccionamiento del crédito, en general por fuera del perímetro regulatorio de la OMC, han sido las prácticas proteccionistas más utilizadas.

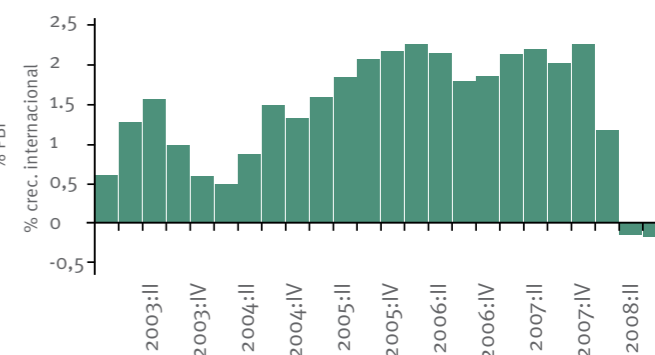
puede empeorar las hojas de balance de los bancos. Tercero, los gobiernos de las economías centrales, al tomar control de una parte importante de los sistemas financieros nacionales, han aplicado políticas de direccionamiento de crédito con el objetivo de mantener la demanda doméstica que en los hechos ha implicado una caída en el financiamiento al exterior. Uno caso ilustrativo es el del Royal Bank of Scotia: al ser comprado por el gobierno británico en noviembre de 2008, la directiva de privilegiar el financiamiento a los residentes resultó en la venta de sus sucursales en 15 países, incluido los Estados Unidos (cf. Hufbauer y Stephenson, 2009). También sucede, por supuesto, con aquellos bancos que están sujetos a *stress* y el banco central los incentiva al “preste nacional” a través del mejoramiento de sus hojas de balance. En este caso, un ejemplo es Suiza, donde el banco central no computa los créditos domésticos a la hora de determinar los requisitos de capital, cosa que sí hace con los créditos al sector externo.

**Panel 9**

(a) financiamiento a las economías emergentes



(b) Bancos: Activos externos / activos totales



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IFI y el BIS

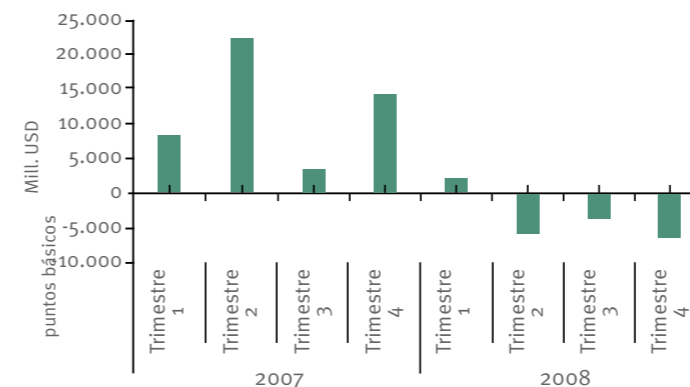
Por supuesto, estos hechos tuvieron efectos sobre la capacidad de los países del MERCOSUR para acceder al crédito de origen externo. Como se ve en el gráfico (a) del panel siguiente, los flujos netos de capital cayeron fuertemente para los países más grandes de América Latina hasta hacerse negativos. Con respecto al financiamiento a las empresas, la evidencia muestra un fuerte retroceso: si en 2007 y mitad de 2008 el financiamiento total rondaba los 50 mil millones de dólares, para los últimos trimestres de 2008 y el primero de 2009 dicho monto se aproximó a 20 mil millones (ver IMF perspectivas económicas para las Américas, 2009). El efecto fue particularmente fuerte en lo que respecta a la emisión de bonos en el exterior y préstamos sindicados. El gráfico (b) del panel 10 indica que ello se reflejó rápidamente en un aumento de la prima de riesgo de la deuda soberana de los dos socios

más grandes del bloque, aunque el impacto es bastante menor en Brasil y luego comienza a caer, como se indica más abajo.

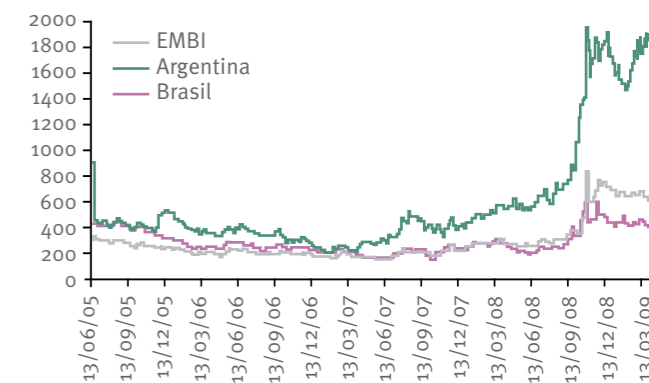
La evolución del riesgo soberano indica que el costo de financiamiento en las economías emergentes sintió el impacto de la crisis internacional: pasó de 250 puntos básicos en junio de 2008 a 850 en octubre del mismo año. La situación fue mucho peor en Argentina, donde los valores registrados igualaron a los inmediatos previos al default de 2001-2002. En el caso de Brasil, en cambio, si bien se acusa el impacto, hay que destacar que luego el riesgo país comienza una trayectoria descendente (al igual que los emergentes como un todo). La Argentina, con algún retraso, muestra evidencia de una corrección hacia abajo en el riesgo país, aunque aún muy por encima de la media.

**Panel 10**  
La crisis y las finanzas

(a) Financiamiento externo para LAC 7



(b) Riesgo país en economías seleccionadas



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL y CEI

### Las reacciones de los gobiernos en el MERCOSUR

¿Cómo reaccionaron los gobiernos frente a la inestabilidad macroeconómica? En general, los países del MERCOSUR pudieron implementar variadas políticas de contrapeso frente a la caída en la demanda externa y privada, situación que no había sido posible en situaciones previas de *stress*. Al sostén directo de la demanda a través de paquetes de gasto público se sumaron rebajas impositivas y estrategias de política monetaria basadas en la rebaja en el costo del dinero y del ajuste hacia arriba en el tipo de cambio.

Del lado de la política fiscal, los paquetes de estímulo fueron variados. Por un lado, operaron los estabilizadores automáticos, principalmente del lado de recolección de impuestos. Estos se desaceleraron sensiblemente durante el último trimestre de 2008 y el primer semestre de 2009, llegando a registrar crecimiento nulo en el caso de Argentina (si excluimos ingresos excepcionales asociados a nuevas imposiciones y a las utilidades del BCRA). La actuación de los estabilizadores automáticos ha sido particularmente fuerte en Brasil, llegando a representar la mitad del cambio en el déficit primario entre 2007 y 2009 (V. FMI Fiscal Monitor; 2010).

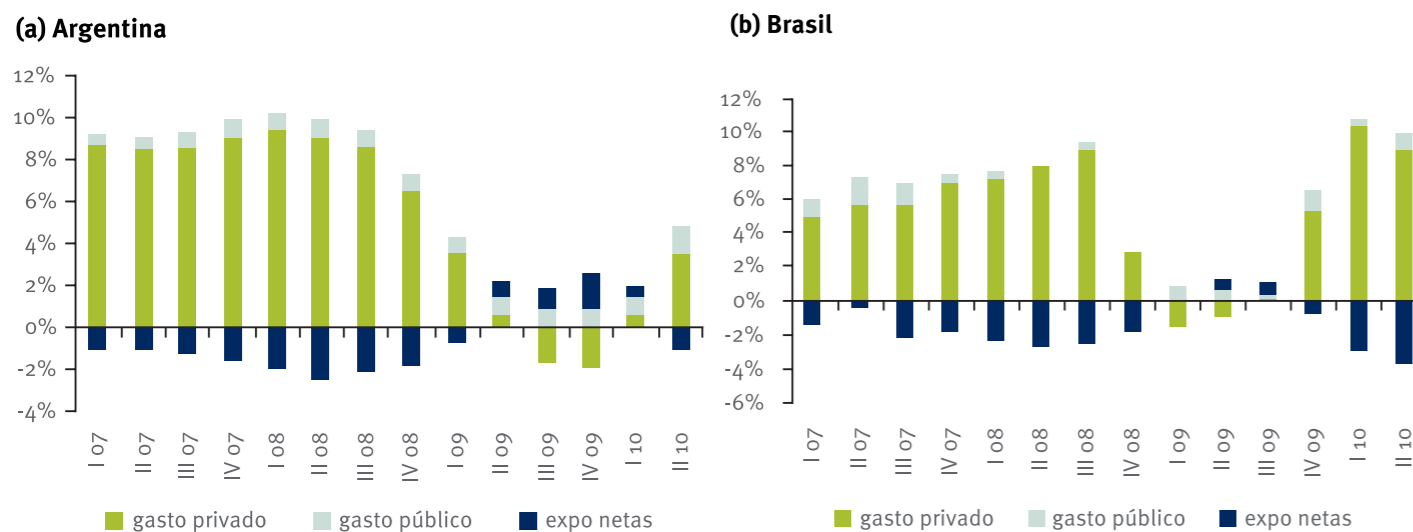
De todas maneras, la diferencia principal con las experiencias del pasado es la implementación de políticas fiscales anti-crisis de carácter discrecional. Del lado de las erogaciones, los planes de estímulo aplicados por Argentina, Brasil y Paraguay se focalizaron en la inversión en infraestructura y obras públicas. De acuerdo a CEPAL (2010), en Argentina los

nuevos gastos en viviendas, hospitales, acantarillados y carreteras ascendieron en 2009 a 15900 millones de dólares, representando una duplicación con respecto a lo gastado en 2008. En Brasil se amplió en 62000 millones de dólares el financiamiento al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el gobierno incrementó en 4500 millones la inversión pública, mientras que aseguró un monto algo mayor del Fondo Soberano para contener la demanda agregada.

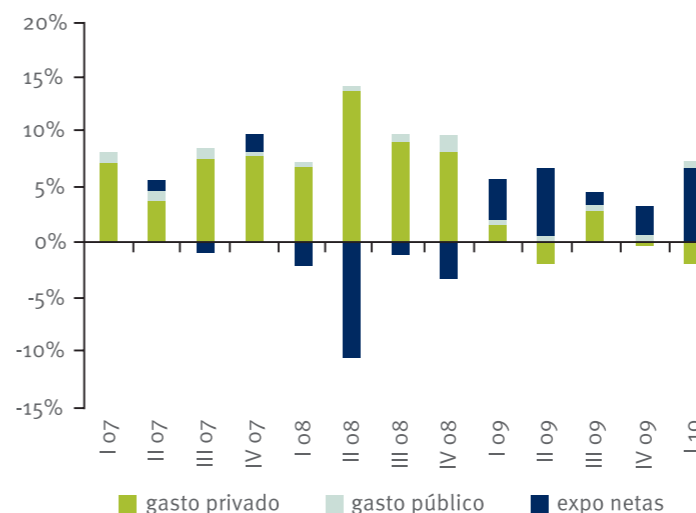
Las acciones discretionales de política fiscales incluyeron en Brasil, Uruguay y en menor medida Argentina fuertes recortes y exenciones en la carga impositiva. En Argentina se eliminó el esquema de deducciones al pago del impuesto a las ganancias para los asalariados, en Uruguay se redujo el pago del Impuesto a las Rentas de la Actividad Económica para los gastos de capital de las firmas y en Brasil se implementó una generalizada la rebaja tributaria orientada a incentivar los gastos de consumo.

Los fuertes paquetes de estímulo implementados en un contexto de contracción tanto de la demanda privada como de la demanda externa operaron efectivamente como un contrapeso a la contracción del nivel de actividad. Como se observa en el panel 11, en los cuatro países la contribución al crecimiento del PBI correspondiente al gasto público fue positiva en los trimestres de *stress*. En el caso de Uruguay fue menor, pero ello se debió a que los efectos de la inestabilidad global sobre la demanda privada fueron más benévolos en dicho país que en el resto del MERCOSUR.

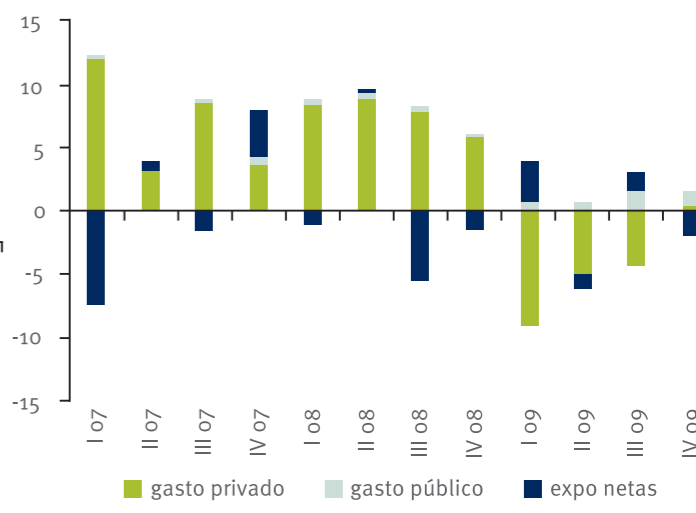
**Panel 11. El rol de la política fiscal en la crisis. Contribución de los ítems de la demanda agregada al crecimiento del PBI**



**(c) Uruguay**



**(d) Paraguay**

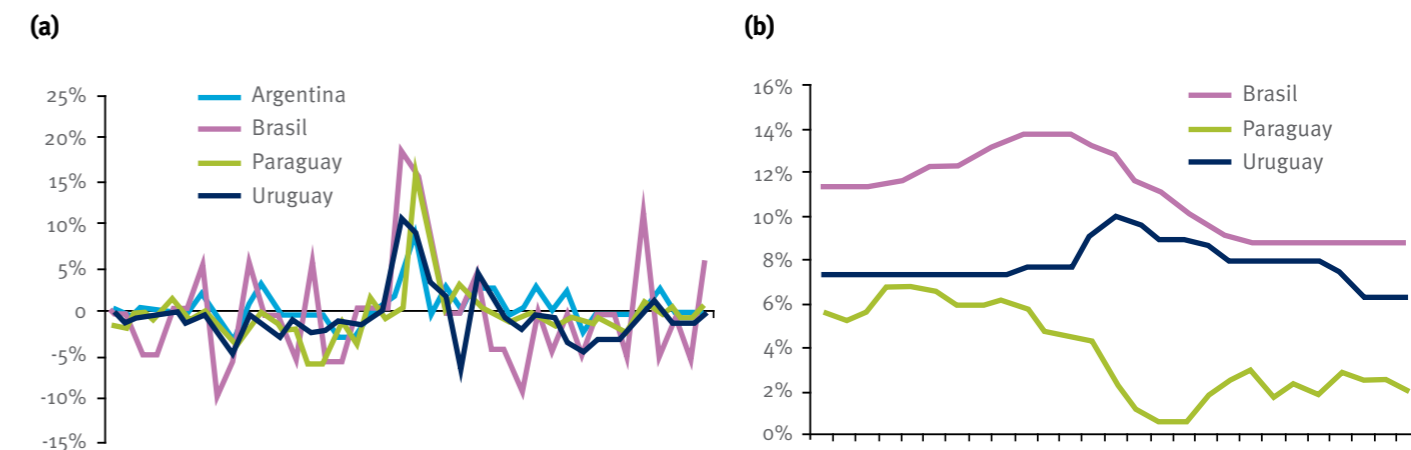


Fuente: Elaboración propia en base a datos de GMM, BCP, BCU y BCB

Los movimientos registrados en el panel anterior llaman la atención sobre lo novedoso de la respuesta de la política fiscal en la presente crisis. Mientras en el pasado las situaciones de *stress* macroeconómico coincidían con un aumento en la fragilidad fiscal, de manera que el gobierno debía moverse a la frugalidad junto con el sector privado, durante fines de 2008 y principios de 2009 la situación fue la opuesta. En definitiva, estamos subrayando que esta vez los gobiernos de los países del MERCOSUR pudieron seguir una estrategia de política fiscal que es usual en las economías avanzadas: la política fiscal anticíclica.

En el terreno de la política monetaria también hubo modificaciones de importancia. La primera es que, a diferencia de situaciones de pasado, los esquemas cambiarios mostraron mayor flexibilidad, dejando que las monedas se depreciaran como respuesta a la escasez de divisas (v. gráfico (a) del panel 12). En el caso de Brasil, Paraguay y Uruguay ello se debió principalmente a la implementación de estrategias de política monetaria asociadas a las metas de inflación, mientras que en el caso argentino el gobierno administraba de facto el tipo de cambio, sin mecanismos de jure que resten flexibilidad.

**Panel 12 Estrategias de política monetaria durante la crisis**



Fuente: Elaboración propia en base a GMM; BCRA, BCP, BCU y BCB

Para incentivar la demanda los bancos centrales redujeron las tasas de interés de referencia para la política monetaria (v. gráfico (b) del panel 12). En Brasil esta política fue complementada con reducciones en las tasas –ya subsidiadas- del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), en particular en lo referido a las compras de bienes de capital, al tiempo que se extendieron los plazos en préstamos específicos.

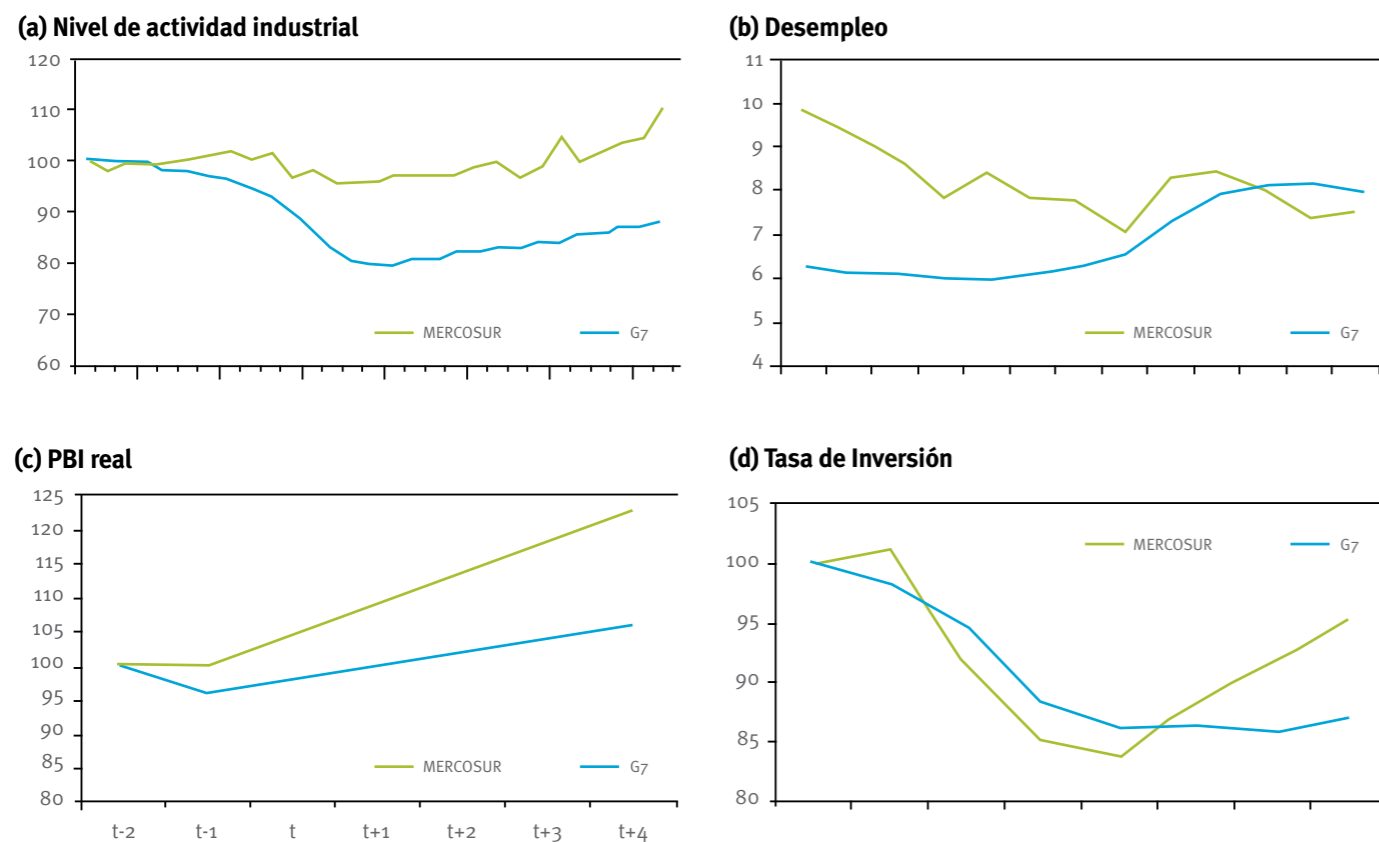
Por último, la política monetaria intentó proveer liquidez en moneda doméstica al mercado. En todos los países los bancos centrales incrementaron las líneas de asistencia financiera a los bancos, al tiempo que en Brasil se autorizó al BCB a comprar carteras de bancos pequeños y medianos con problemas de solvencia. En los tres países restantes se agilizaron las políticas de recompra de instrumentos de esterilización, mientras que en Argentina, Brasil y Paraguay fueron reducidos los encajes bancarios. En Brasil el tesoro autorizó un crédito de 43000 millones de dólares al BNDES con la intención de incrementar el financiamiento a las empresas. Por todo ello, el crédito bancario al sector privado, que en otras situaciones de *stress* había colapsado junto

con el nivel de actividad, se mantuvo relativamente estable durante la crisis actual.

**Crisis y recuperación: el desempeño macroeconómico del MERCOSUR**

El desempeño macroeconómico de la región durante la crisis fue bastante bueno, tanto en relación con las demás regiones como con el propio pasado de inestabilidad de la región. El nivel de actividad recibió el impacto de la crisis, pero fue sensiblemente menor que el registrado en las economías avanzadas. La actividad industrial, por ejemplo, se redujo un 8% en promedio en los países del MERCOSUR entre septiembre de 2008 y abril de 2009, mientras que en los países del G7 la reducción fue del 18% (v. gráfico (a) del panel 13). En los meses siguientes la industria se recuperó a lo largo del mundo, pero aquí también aparecen diferencias: mientras en el MERCOSUR el pico previo a la crisis se alcanzó hacia diciembre de 2009, en las economías avanzadas la información preliminar de agosto de 2010 nos dice que esto no se ha logrado aún.

**Panel 13**  
**El desempeño del MERCOSUR en perspectiva comparada**



Fuente: Elaboración propia en base a FMI, IADB y OECD.  
Nota: los pronósticos de PBI corresponden a FMI World Economic Outlook, octubre de 2010.

A la vez ello tuvo un fuerte efecto sobre variables sensibles desde el punto de vista social. La tasa de desempleo, por ejemplo, se incrementó sensiblemente en los países ricos, llegando a los dos dígitos en promedio hacia el último trimestre de 2010. En particular, en España, Irlanda y Turquía los picos de desempleo han sido altos, superando por varios puntos el 10% de la PEA. En los países del MERCOSUR, en tanto, el desempleo también aumentó como consecuencia de la crisis internacional, aunque en menor medida que en el mundo avanzado (v. gráfico (b) del panel 13). La evidencia sobre la recuperación muestra que las tasas de desempleo en el MERCOSUR han continuado la trayectoria descendente que seguían antes de la crisis, mientras que en las economías avanzadas los problemas de empleo aún persisten.

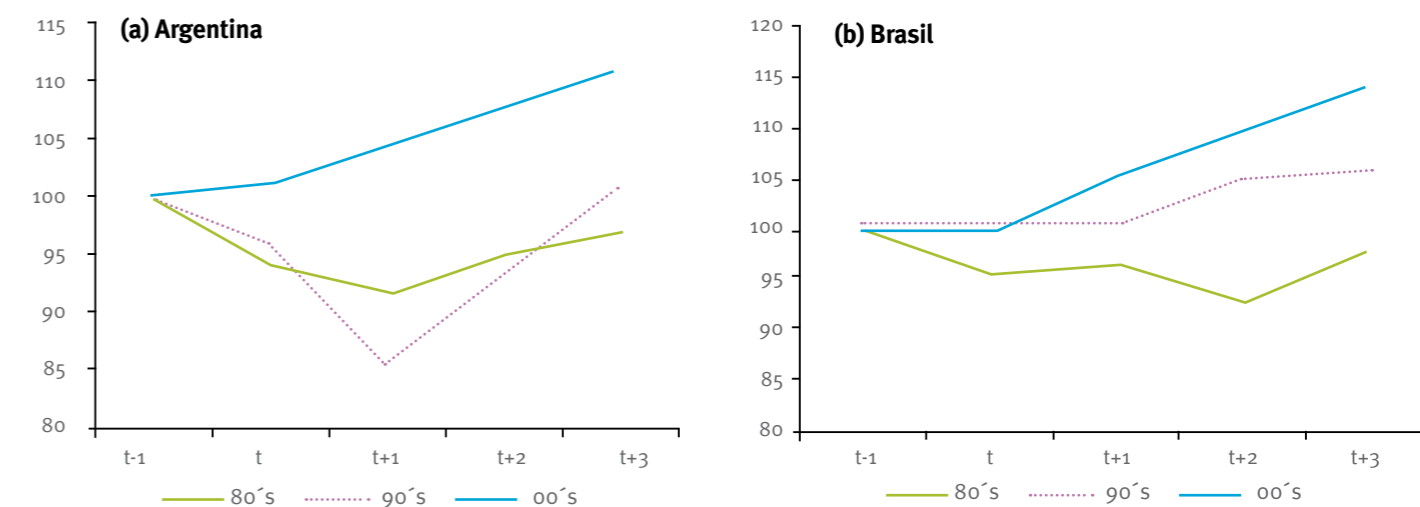
¿Este buen desempeño relativo durante la crisis podrá ser mantenido en el futuro cercano? Para contestar esta pregunta recurrimos a las estimaciones del FMI (Gráfico (c) del panel 13). Nótese allí que no sólo la crisis fue menor en el MERCOSUR; también la recuperación será más rápida. Desde la perspectiva de la dinámica de crecimiento liderada por los emergentes que comentamos más arriba, parece que poco cambió: estos últimos se expandieron a tasas más altas durante el ciclo de crecimiento de 2003-2008, pudieron evitar la contracción del nivel de actividad durante la crisis de 2009 y se espera que crezcan a tasas diferenciales en los próximos años. Esto tiene implicancias para la convergencia macroeconómica entre regiones, como lo refleja el Mercosur. Entre 2003 y 2008 los países del Mercosur se acercaron un 3% al año a los países avanzados, entre 2009 y 2010 se espera que lo hagan otro 2% al año y entre 2011 y 2015 un 1% al año. De cumplirse estos pronósticos, en algo más de una década la región habrá reducido en un cuarto la brecha que existía en 2003. La evidencia sobre tasas de inversión,

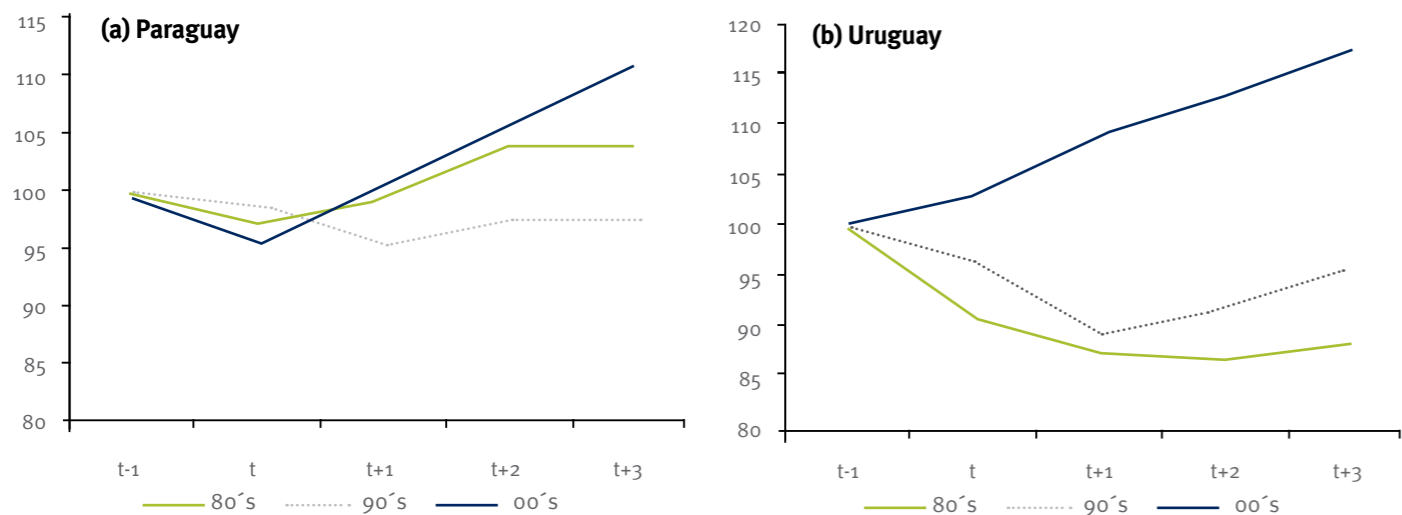
como *proxy* del producto potencial futuro, es consistente con la hipótesis de una continuidad en el proceso de convergencia entre las regiones (v. gráfico (d) del panel 13).

Este desempeño positivo es más remarcable aún si se lo compara con situaciones de stress del pasado. En el panel 14 exhibimos la evolución del PBI real de los cuatro países del MERCOSUR en tres momentos de crisis: principios de los ochenta (la crisis de la deuda), fines de los noventa (la crisis de los emergentes) y en la actualidad (crisis subprime). Allí puede verse que en todos los casos menos el de Paraguay el impacto de la crisis sobre el nivel de actividad ha sido menor esta vez. El contraste es más marcado en el caso de Uruguay, que se ha expandido 2,9% en el año 2009, mientras en 1982 caía un 9,3%. La contracción de Paraguay actual, en tanto, se explica por la alta participación del sector agropecuario en el PBI. Ello generó una fuerte dependencia de la macro al comercio internacional de materias primas, cuyos precios, como vimos más arriba, colapsaron con la crisis (v. FMI, Paraguay Selected Issues, 2010). Los efectos pequeños en dicho país de la crisis de la deuda se explica por su baja integración financiera en la década de los ochenta.

Del panel 14 también se desprende que la velocidad de la recuperación será más rápida en esta ocasión que en el pasado. Las líneas negras dibujan una dinámica en la que el pico anterior se recupera en un año, para luego seguir un sendero de alto crecimiento. En el pasado, en cambio, el colapso del nivel de actividad era más profundo y persistente, mientras que el ritmo de recuperación era más lento. Una mirada a los gráficos nos dice que el estancamiento fue la norma en la crisis de los ochenta, mientras que en los noventa predominó el *crash*. Ninguno de estos elementos, entonces, parece estar presente en la crisis actual.

**Panel 14**  
**La crisis subprime en perspectiva comparada**





Fuente: Elaboración propia en base a FMI, IADB, BCU, BM y otras.

### 3. Shocks externos y vulnerabilidad en un contexto de crisis

¿Qué consecuencias es dable esperar que tengan las perturbaciones del comercio internacional y las finanzas sobre la macroeconomía del MERCOSUR? Ésta es la pregunta central que se aborda en esta sección. En la primera parte se considera la hipótesis de que el bloque sufrió simultáneamente dos *shocks*: un freno brusco en los flujos de capital o *sudden stop* y un colapso exógeno de comercio. Para evaluar esta hipótesis se cuantifican las perturbaciones observadas utilizando indicadores como los sugeridos por Calvo y otros (2006). Luego se analiza la evolución de los indicadores de vulnerabilidad ante perturbaciones financieras y de comercio en el período previo a la crisis, un período caracterizado por un crecimiento alto y mejora en los fundamentos macroeconómicos de la región. La sección concluye pasando revista de las consecuencias que tuvieron los *shocks* externos sobre el nivel de vulnerabilidad, lo cual es fundamental para evaluar la capacidad del bloque para amortiguar el efecto de los *shocks*.

#### Sudden stops y colapsos de comercio

Para analizar si existió o no una situación de *sudden stop* utilizamos un indicador similar al de Calvo *et al.* (2008) que se basa en información mensual sobre la transferencia externa neta. Según este indicador, existe una situación de freno brusco siempre que al menos en un mes las transferencias externas netas hayan caído debajo de un umbral mínimo; umbral mínimo que se define como el promedio

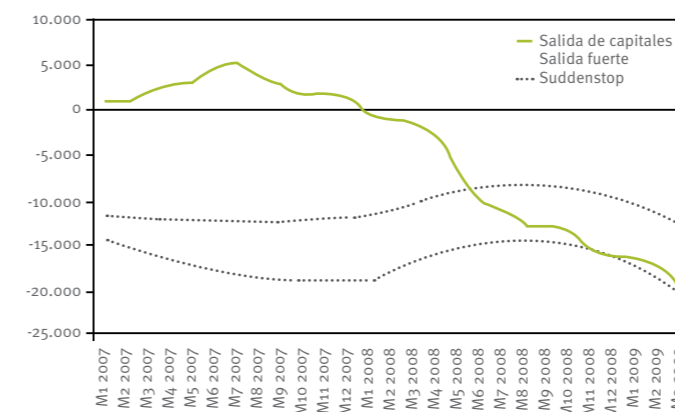
de los últimos 24 meses menos dos desvíos estándar. El comienzo del período de *sudden stop*, a su vez, se fija en el primer mes en el que la transferencia externa neta fue inferior a un umbral similar al anterior, pero considerando un solo desvío estándar. El Panel 15 muestra los indicadores que hemos calculado para las economías del MERCOSUR. Mostramos el período que va desde enero de 2007 hasta el último dato disponible.

Como se observa en el Gráfico (a), la Argentina entra en una situación de *sudden stop* en mayo de 2008. Sin embargo, ya había una salida significativa de capitales a mediados de 2007, en pleno *boom* de exportaciones. La fuga de capitales se modera en los primeros meses de 2009 pero en marzo vuelve a recrudecer. En el caso de Brasil, el inicio del *sudden stop* es coincidente con la llegada de la crisis (octubre-noviembre de 2008). La salida de capitales parece tocar un piso en diciembre de 2008 y detener su caída en los meses subsiguientes. En Uruguay y Paraguay, por el contrario, los movimientos de capital siguen una trayectoria alejada del umbral mínimo y, de hecho, hay entrada neta de capitales.

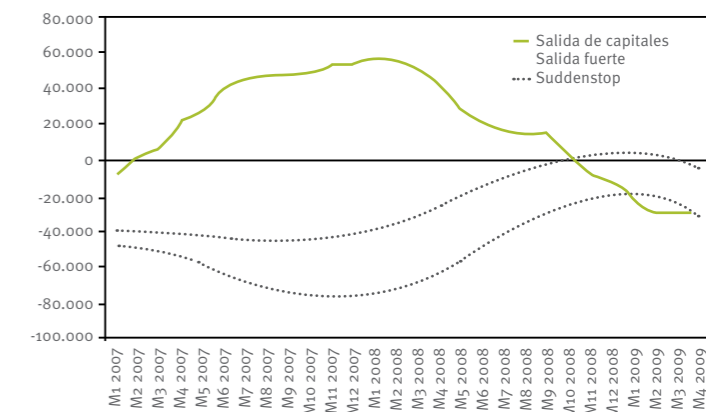
En síntesis, Argentina y Brasil pasan por una situación de *sudden stop*, pero mientras en Brasil la causa parece ser el contagio de la crisis, en la Argentina hay otros factores operando además de la incertidumbre internacional, probablemente de corte político. Cabe notar, no obstante, que Brasil fue la economía donde el contagio financiero fue más fuerte. Los socios menores no están sufriendo un freno brusco. En el caso de Uruguay, la entrada de capitales puede estar reflejando la salida de éstos de la Argentina.

### Panel 15 La crisis y el sudden stop

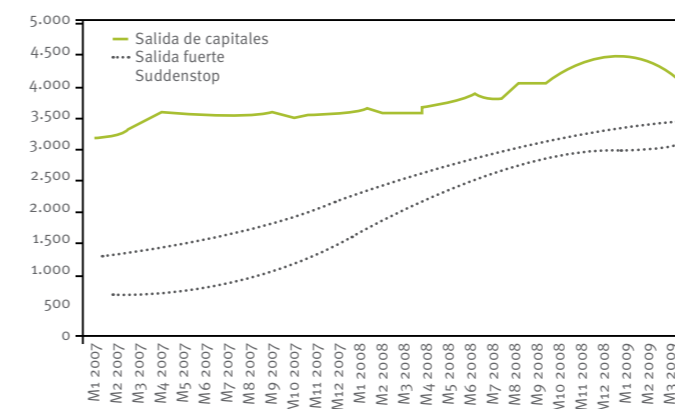
#### (a) Argentina



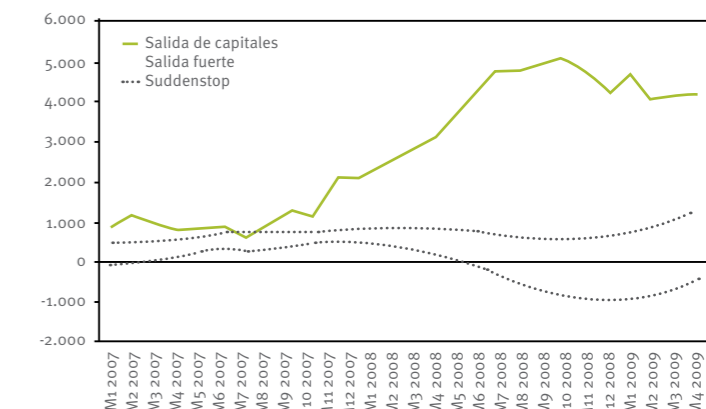
#### (b) Brasil



#### (c) Paraguay



#### (d) Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a datos de bancos centrales

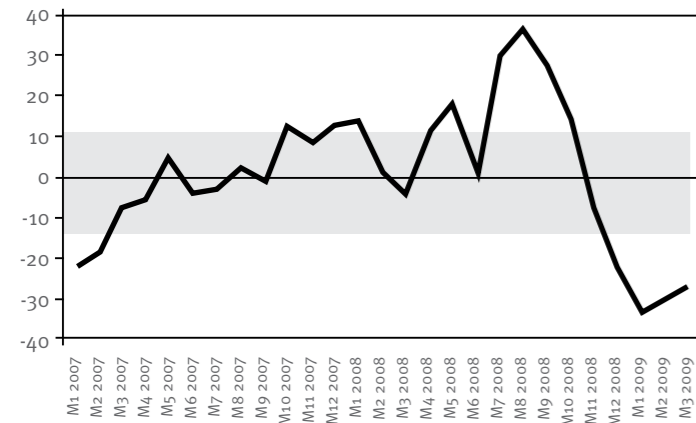
Para evaluar el tamaño de los *shocks* de comercio utilizamos un indicador calculado en base al desvío cíclico de las exportaciones y con datos de frecuencia mensual para el período que va de enero de 2000 a marzo de 2009. El umbral que utilizamos es un desvío estándar: por encima de un desvío es un *boom* y por debajo es un *crash*. El Panel 16 muestra los resultados: las observaciones fuera de la región gris representan períodos excepcionales.

A diferencia del contagio financiero, en este caso la evidencia es uniforme: los cuatro países están experimentando un colapso comercial en coincidencia con la crisis internacional. El tamaño de la caída es muy fuerte y mayor que en otras regiones del mundo debido a que en los meses previos a la crisis los cuatro socios estaban viviendo un *boom* de comercio.

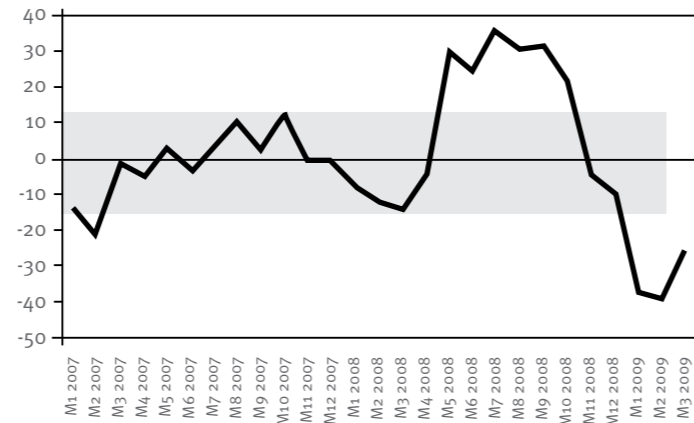


**Panel 16**  
**La crisis y el crash de comercio**

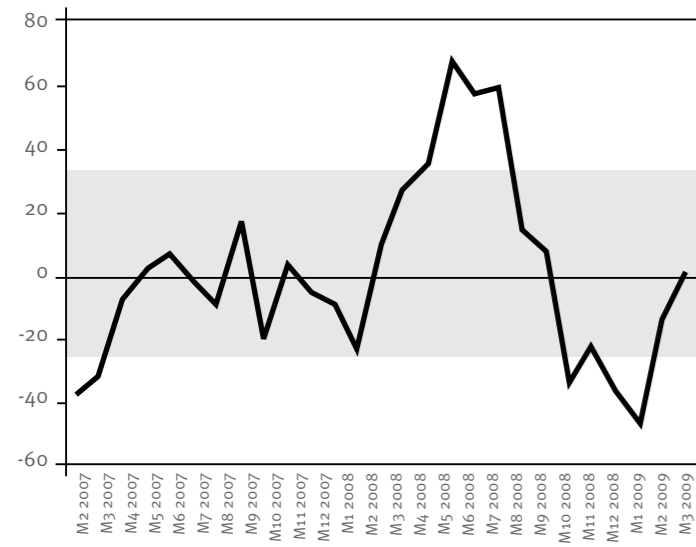
**(a) Argentina**



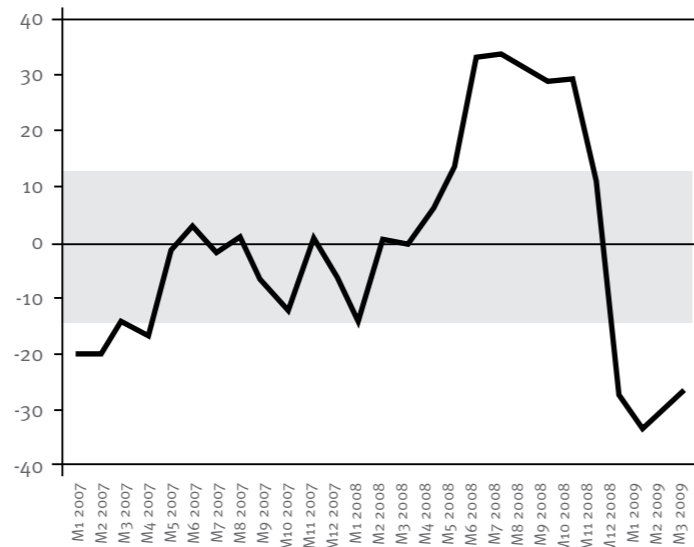
**(b) Brasil**



**(c) Paraguay**



**(d) Uruguay**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de bancos centrales

como puede observarse en el Cuadro 1.

Un punto muy importante a tener en cuenta es que los efectos sobre el comercio extra e intrarregional no son uniformes,

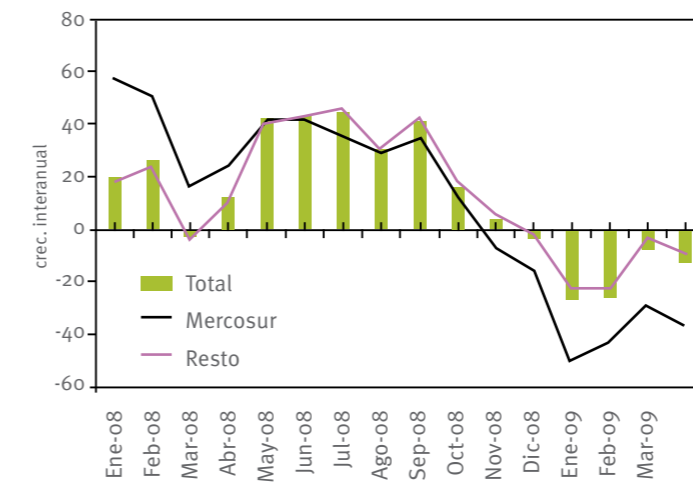
**Cuadro 1**  
**Exportaciones de los países del MERCOSUR por destino**

	4 Trimestre de 2008		1 Trimestre de 2009	
	valor (Mill USD)	Crec. a/a	valor (Mill USD)	Crec. a/a
<b>Argentina</b>	15.352,08	-7,64	12.825,03	-19,88
MERCOSUR	3.775,17	-0,79	2.873,14	-26,29
Resto	11.576,91	-9,68	9.951,90	-17,82
<b>Brasil</b>	47.082,28	6,88	31.177,55	-19,42
MERCOSUR	4.777,80	-2,37	2.824,30	-41,15
Resto	42.304,48	8,04	28.353,25	-16,34
<b>Paraguay</b>	740,75	-8,97	900,06	-4,24
MERCOSUR	320,03	-29,06	468,93	-0,69
Resto	420,72	16,05	431,13	-7,84
<b>Uruguay</b>	1.349,90	8,48	837,00	-13,86
MERCOSUR	386,00	0,81	229,60	-3,14
Resto	963,90	11,89	607,40	-17,91

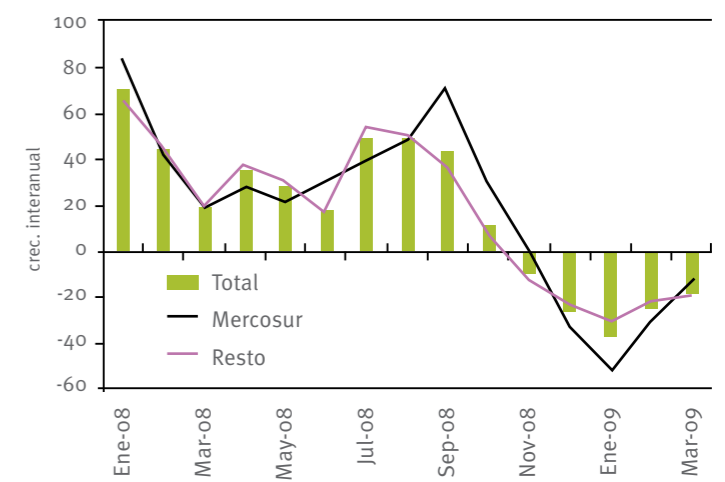
Fuente: Elaboración propia en base a datos de bancos centrales

**Panel 17**  
**La crisis y las exportaciones**

**(a) Exportaciones de Argentina**



**(b) Exportaciones de Brasil**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de bancos centrales

**Vulnerabilidad y shocks externos**

La literatura sobre *shocks* externos (Calvo et al., 2006; Edwards, 2007; CEPAL, 2008; Ocampo, 2009) enfatiza que un mismo *shock* puede generar distintos resultados dependiendo de una serie de elementos que actúan como factores de riesgo y que, tomados en conjunto, determinan el grado de vulnerabilidad de las economías ante *shock* de diferente tipo. En el caso de los *shock* externos, esa lite-

En el caso de los dos socios mayores –que explican una gran proporción del comercio– al principio de la crisis los efectos no fueron tan intensos pero recientemente se han intensificado de manera aguda. Probablemente esto se deba a la mayor elasticidad de los flujos intra-regionales en relación con el nivel de actividad de los clientes del bloque (ver Heymann y Navajas, 1998, sobre la demanda de exportaciones del MERCOSUR). Asimismo esto es consistente con los hallazgos de Fanelli y Rozada (2006) que muestran que buena parte de la correlación entre los ciclos se explica por la respuesta a los *shocks* en los períodos posteriores a la ocurrencia de éstos. Los gráficos del Panel 17 ilustran sobre este tipo de dinámica en el contexto de la crisis actual.

ratura asocia la vulnerabilidad con indicadores clave del frente fiscal, el externo y el financiero (ver CEPAL, 2008 y Fanelli y Jiménez, 2009). Vale la pena, entonces, pasar revista de estos indicadores.

El cuadro 2 muestra la evolución de los indicadores fiscales clave en las economías del MERCOSUR entre mediados de los noventa y el año anterior a la agudización de la crisis. La parte superior muestra los *stocks* y la inferior los flujos.

**Cuadro 2**  
**Vulnerabilidad fiscal en los países del MERCOSUR**

		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>Variables stock</b>					
<b>Deuda pública GC (%PBI)</b>	1995	33,80	36,50	13,40	29,00
	2001/02	145,90	38,30	59,20	106,00
	2007	63,60	31,30	24,80	62,60
<b>Deuda pública externa GC (% Deuda pública)</b>	1995	76,33	39,20	94,03	88,62
	2001/02	63,81	45,17	86,15	76,04
	2007	41,19	18,53	87,50	77,64
<b>Reservas internacionales (%PBI)</b>	1995	6,19	6,74	13,72	8,68
	2001/02	7,23	6,49	11,22	16,70
	2007	17,59	13,87	20,60	17,81
<b>Variables Flujo</b>					
<b>Ingresos Totales GC (% PBI)</b>	1995	12,94	18,28	13,59	22,67
	2001/02	12,47	21,55	11,96	23,34
	2007	17,20	25,35	12,92	24,15
<b>Gastos Totales GC (% PBI)</b>	1995	14,82	20,30	13,96	24,61
	2001/02	16,46	23,63	13,16	27,83
	2007	16,30	27,34	11,93	25,81
<b>Resultado Primario GC (% PBI)</b>	1995	-0,25	0,50	0,40	-0,57
	2001/02	0,02	1,72	0,17	-2,01
	2007	2,74	2,34	1,84	2,17
<b>Resultado Financiero GC (% PBI)</b>	1995	-1,88	-2,02	-0,37	-1,94
	2001/02	-3,99	-2,06	-1,20	-4,49
	2007	0,90	-1,99	0,99	-1,86

Fuente: Elaboración propia en base a datos de bancos centrales, FMI, WDI y CEPAL

La literatura sobre frenos bruscos identifica como dos factores de riesgo clave la relación deuda pública/producto y la proporción de la misma denominada en dólares. Como puede observarse, ambos indicadores mejoraron de manera significativa en las dos economías mayores. Brasil en particular ha tenido mucho éxito en reducir la proporción de deuda financiada en el exterior, lo que no es el caso de los socios más pequeños. De cualquier forma es notable la reversión de la situación de vulnerabilidad en que había quedado la región luego de los episodios de *sudden stops* de fines de los noventa. Por otra parte, para sopesar en toda su magnitud la mejora en la exposición financiera hay que tomar en cuenta que ha habido una sustancial acumulación de reservas. Como se ve en el cuadro, éstas representaban un valor muy superior en porcentaje del producto en 2007 en comparación con los períodos anteriores. Así, todos los países lograron bajar su exposición al riesgo cambiario –notablemente Argentina y Brasil.

Los indicadores de flujo también exhiben cambios positivos en lo que hace a vulnerabilidad. A principios de los 2000 las economías del bloque registraban déficit financieros en todos los casos. En 2007 los desbalances han

mejorado. Los superávit primarios son positivos en todos los casos y los déficit financieros se redujeron. Estas mejoras, no obstante, no se deben a ajustes del gasto sino, sobre todo, a aumentos de la presión tributaria. Durante el período de crecimiento previo a la crisis, tanto los gastos como la presión tributaria se expandieron fuertemente. Esto es particularmente cierto en Brasil y Argentina, donde si se considera las cuentas consolidadas del gobierno la presión tributaria se ubica en torno al 40% y 30% del PBI, respectivamente.

En suma, el frente fiscal parece haber reducido su vulnerabilidad en los años de bonanza. Cabe mencionar, no obstante, que como lo marcan los trabajos incluidos en Fanelli (2008) y Fanelli (2009), probablemente esta evolución fiscal tuvo un costo en términos de un menor crecimiento debido al aumento de la presión tributaria y al hecho de que la inversión pública no aumentó en concordancia con el ritmo de crecimiento.

**Cuadro 3**  
**Vulnerabilidad externa en el MERCOSUR**

		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>Variables stock</b>					
<b>Posición de Inversión internacional (% PBI)</b>	1995	-10,25	-16,89	-3,89	-20,54
	2001/02	-21,93	-41,74	-16,43	-9,78
	2007	13,45	-36,12	-4,64	-5,61
<b>Inversión Directa (% PBI)</b>	1995	-6,70	-3,40	-6,53	-9,69
	2001/02	-21,67	-8,41	-15,00	-12,25
	2007	-14,93	-12,21	-16,44	-22,25
<b>Inversión Financiera (%PBI)</b>	1995	-3,55	-13,49	2,64	-10,85
	2001/02	-0,26	-33,33	-1,42	2,48
	2007	28,38	-23,91	11,80	16,64
<b>Variables Flujo</b>					
<b>Cuenta Corriente (% PBI)</b>	1995	-1,98	-2,61	-1,00	-1,10
	2001/02	-1,41	-4,60	-4,10	-2,60
	2007	2,77	0,30	1,50	0,80
<b>Transferencia neta de recursos (% PBI)</b>	1995	0,15	2,59	3,25	1,05
	2001/02	-20,36	-2,03	-2,62	-21,19
	2007	0,02	4,37	4,25	3,97

Fuente: Elaboración propia en base a datos de bancos centrales, FMI, WDI y CEPAL

Nota: “inversión directa” e “inversión financiera” son rubros definidos siguiendo la metodología de “posición de inversión internacional” del FMI y en términos netos; es decir activos menos pasivos del país con el resto del mundo. Nótese que el flujo de “inversión directa” medido según el FMI, tiene signo contrario al del tradicional rubro “inversión extranjera directa” de los balances de pagos nacionales.

El cuadro 3 presenta la evolución de los indicadores de vulnerabilidad del sector externo. En términos de *stocks* el indicador utilizado es la posición internacional de inversión neta (primera fila), que tiene dos componentes, la IED y la inversión financiera. Por supuesto, otro indicador de *stocks* fundamental son las reservas del Banco Central, que ya se comentaron más arriba. En lo que hace a flujos, el cuadro muestra dos indicadores tradicionales de vulnerabilidad: el déficit de cuenta corriente como porcentaje del producto y la transferencia neta de recursos en relación al PBI.

Tanto en términos de *stocks* como de flujos, la Argentina muestra una mejora muy marcada en su posición externa: en 2007 tiene una posición internacional neta positiva en más de 10 puntos porcentuales del producto, genera superávit de cuenta corriente cercano a 3% del producto y no realiza una transferencia neta de recursos. Si bien a principios del año mencionado esta mejoría se reflejó en una caída muy fuerte del premio sobre su deuda soberana, esa situación no se mantuvo y el premio se elevó reflejando una mayor incertidumbre originada en el plano político doméstico. Tampoco ayudó a capitalizar la menor vulnerabilidad el hecho de que no se concluyeran las negociaciones relacionadas con los llamados “*holdouts*” y con el Club de París. El reducido acceso de la Argentina a los mercados de deuda tiene como contrapartida un reducido monto de transferencias netas desde el exterior.

Paraguay y Uruguay también muestran cambios muy positivos en los niveles de vulnerabilidad, aunque menos marcados que la Argentina. En el caso de Uruguay, hay que tomar en cuenta que luego de la crisis de 2001-2 el país muestra una situación más ordenada en lo que hace a la deuda externa que la Argentina.

En lo relativo a los flujos, Brasil siguió un camino similar al resto: pasa de déficit a superávit de cuenta corriente y, al igual que Uruguay y Paraguay, recibe transferencias positivas del resto del mundo, en consonancia con sus progresos en el plano macroeconómico. En cuanto a los *stocks*, sin embargo, muestra una trayectoria que se diferencia marcadamente de los otros socios. Su posición de inversión internacional neta sólo mejoró en algo en comparación a 2001-2 y es muy superior a la registrada a mediados de los noventa. Es, por otra parte, el único que tiene una inversión financiera negativa en relación al resto del mundo. Seguramente, esto refleja el hecho de que los inversores brasileños tienen portafolios menos dolarizados que sus pares del MERCOSUR. Pero ello no

quita que el sector privado esté más expuesto a una reversión en los flujos de capital. Nótese, en este sentido, que el sector público brasileño ha seguido una política de reducir su deuda externa, confiando en el mercado de capitales doméstico para financiarse.

Por supuesto, al evaluar la posición brasileña es necesario tener en cuenta las ganancias y pérdidas de capital asociadas con las variaciones en la cotización del Real. La revaluación del real infló el valor en dólares de las acciones y otros pasivos externos denominados en moneda doméstica. Además, el *boom* de precios en dichos mercados produjo un fenómeno similar<sup>2</sup>. Si se substraen el efecto de cambio de precios, la posición de inversión internacional en 2007 sigue siendo negativa, pero en 2 puntos del PBI, lo cual representa una menor exposición.

En suma, juzgados de manera global, los indicadores de fragilidad revelan que, al igual que en el caso de los indicadores fiscales, la vulnerabilidad externa venía evolucionando muy positivamente en el período inmediato anterior a la crisis.

Pasemos ahora a analizar los cambios en la vulnerabilidad asociados con la intermediación financiera doméstica. Al evaluar este punto hay que tomar en cuenta que se trata de sistemas financieros poco profundos, que tienen un nivel de desarrollo menor que el que cabría esperar en función del PBI per cápita de la región (ver Albrieu, Bebczuk y Fanelli, 2008). Más allá de lo que muestran indicadores cuantitativos como M2/PBI o crédito privado/PBI, hay características cualitativas que señalan falta de profundidad. Una importante es la debilidad de la oferta de crédito a largo plazo y la presencia de tasas variables, indexación y dolarización en los mercados de deuda de mayor duración. Brasil no está dolarizado. Otra característica negativa es que los mercados están muy segmentados. Sólo las grandes empresas tienen acceso a los mercados de bonos corporativos o a los mercados externos, al tiempo que las pequeñas firmas y las familias enfrentan un nivel significativo de racionamiento. En algunos casos, el estado cuenta con políticas para paliar estas fallas de mercado. Es el caso del crédito hipotecario en Uruguay y del BNDES en Brasil.

2. Quizás algunos números sean de utilidad. El Índice de acciones de Bovespa pasó de valores cercanos a 12000 a mediados de 2003 a 70000 en las postrimerías de la crisis. En el mismo lapso el dólar pasó de valer 3 reales a valer 1,90.

**Cuadro 4**  
**Vulnerabilidad financiera en el MERCOSUR**

		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Crecimiento del ratio crédito al Priv / PBI años previos	1995	98,45	47,50	57,99	6,86
	2001/02	-20,30	-24,30	-6,58	107,56
	2007	3,20	33,65	-13,87	-55,06
Ratio Préstamos / Depósitos	1995	1,24	1,47	1,86	0,81
	2001/02	0,84	0,64	1,22	1,86
	2007	0,67	0,72	1,01	0,65
Préstamos en mora / préstamos totales (%)	1995	15,10	n.d.	9,70	11,30
	2001/02	20,40	5,20	17,40	22,60
	2007	4,50	3,50	2,50	3,80
Depósitos en moneda extranjera / base monetaria ampliada	1995	45,10	0,03	27,60	73,70
	2001/02	62,80	2,30	66,30	82,20
	2007	8,50	-	37,80	66,80
Ratio capital / activos de los bancos	1995	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	2001/02	11,90	12,40	12,10	7,20
	2007	13,20	10,10	10,40	10,10

Fuente: Elaboración propia en base a datos de bancos centrales, FMI, WDI y CEPAL

Dentro de este contexto de bajo desarrollo financiero, hay un número de factores de riesgo que la literatura pone en primer plano: el ratio préstamos/depósitos; los préstamos en mora sobre el total de la cartera; el nivel de dolarización de los depósitos –que se puede traducir en un descalce entre activos no transables y pasivos en dólares– y el grado de capitalización de los bancos. El Cuadro 4 muestra estos indicadores y muestra, también, la evolución del crédito al sector privado en los años que aparecen en el cuadro.

En lo que hace a dolarización y, por ende, el riesgo de descalce, la región revela una situación de diversidad. Uruguay y Paraguay aún presentan niveles importantes de dolarización y Brasil nunca estuvo dolarizado. Un hecho positivo en cuanto a vulnerabilidad es que los instrumentos financieros domésticos se han desdolarizado en la Argentina con posterioridad a la “pesificación” inducida por el gobierno durante la crisis. Esto redujo el riesgo de descalce. De hecho los inversores argentinos están “sobre-cubiertos” contra el riesgo de descalce ya que, como vimos, mantienen una enorme cantidad de activos en dólares fuera del sistema financiero doméstico.

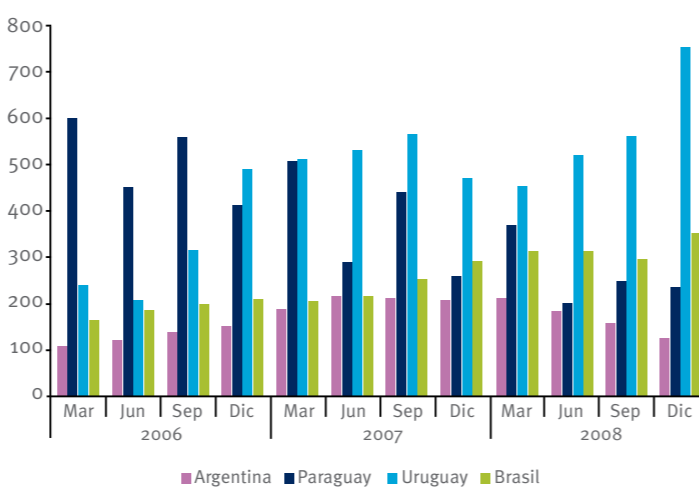
La vulnerabilidad que implica un exagerado aumento del crédito en un período breve no es relevante. Con la excepción de Brasil, el crédito no ha estado subiendo y, además, el ratio préstamos/depósitos se redujo mientras los indicadores de calidad de los créditos, como la mora, también bajaron. Una razón que explica la falta de dinamismo en

la generación de crédito es que los sistemas financieros no se recuperaron del colapso de fin de la década pasada. Obviamente, esto último no se refiere a Brasil que no sufrió episodios traumáticos comparables a los de Argentina o Uruguay y vio crecer fuertemente variados segmentos de su sistema financiero en estos años.

**La vulnerabilidad ante la crisis**

Concluimos esta sección con una evaluación de la evolución de los indicadores de fragilidad a lo largo de la crisis, comenzando por el sector externo. El gráfico 2 muestra el cociente entre las reservas internacionales y la deuda externa a corto plazo por vencimiento residual<sup>3</sup>. La crisis no afectó sensiblemente este indicador en el caso de Brasil y Uruguay, que de hecho han visto mejorar su perfil externo. El caso más problemático es el de la Argentina, donde el ratio reservas /deuda se deterioró de la mano de la salida de capitales y pasó de 214% a 125%, una cifra que de cualquier manera es más que aceptable, sobre todo si se tiene en cuenta que el país registra un importante superávit de comercio y de cuenta corriente, el sector privado tiene gran cantidad de activos externos líquidos y posee un régimen cambiario flexible aunque no dentro de un régimen de objetivos de inflación.

**Gráfico 2**  
**Vulnerabilidad externa en la crisis actual: reservas internacionales / deuda a corto plazo**



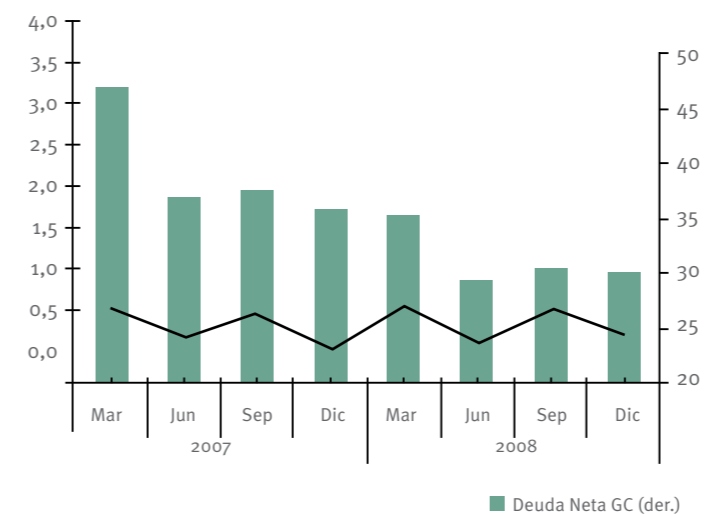
Fuente: Elaboración propia en base a datos del GMM y de bancos centrales

3. Por supuesto, un indicador más acertado de la vulnerabilidad externa debería tomar en cuenta las tenencias de activos externos del sector privado. La ausencia de datos impide realizar dicho análisis.

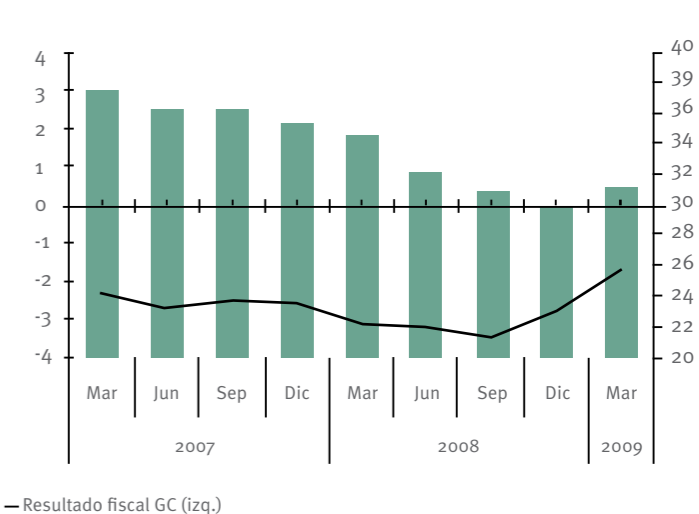
En el plano fiscal, la crisis produjo un conjunto de efectos que ponen en situación de *stress* al sector público. En primer lugar, la desaceleración en la absorción doméstica y en las ventas externas redujo los ingresos del fisco. En Paraguay, el más afectado por la caída del comercio exterior, la recaudación de la Dirección Nacional de Aduanas fue un 11% más baja en Abril de 2009 en relación a abril de 2008. Gómez Sabaini y Jiménez (2009) muestran que los efectos en Argentina, Brasil y Uruguay, si bien menos marcados que en otros países de la región, siguen siendo altos en relación al efecto en las cuentas fiscales de los países desarrollados. Adicionalmente, la desaceleración o contracción del nivel de actividad ha influido de manera sensible sobre la recaudación de impuestos internos. En Brasil, por ejemplo, la recaudación del gobierno central crecía un 20% en términos interanuales antes de la crisis y en el primer bimestre registró una contracción de 3%.

**Panel 18**  
**Vulnerabilidad fiscal en la crisis actual**

**(a) Argentina**



**(b) Brasil**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del GMM y de bancos centrales

La intermediación financiera y los mercados de capital fueron influidos negativamente por la crisis. El Panel 19 muestra indicadores clave. Los mercados de acciones recibieron un fuerte impacto hacia fines de 2008, pero luego se recuperaron en algo (grafico a). En Argentina, Uruguay y Paraguay, los depósitos bancarios desaceleraron su ritmo de crecimiento y tendieron a dolarizarse (gráficos b y c) en consonancia con una mayor presión sobre los mercados

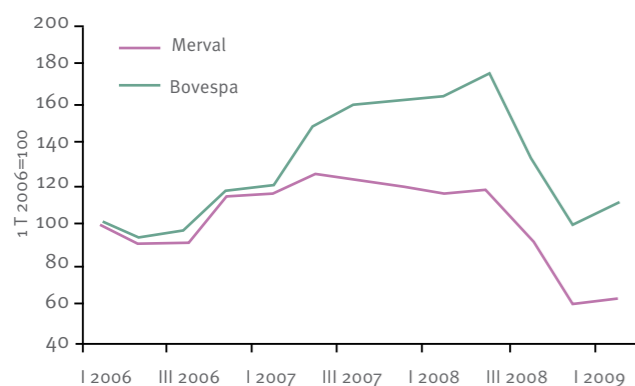
de divisas, que se tradujo en depreciaciones cambiarias. Brasil es el país donde depósitos y créditos sufrieron menos el embate. La tasa de mora, no obstante, subió en todos los miembros. Cabe subrayar que, más allá de estos hechos, no se observa en la región un debilitamiento de la intermediación que sea comparable a lo ocurrido en los noventa, cuando el bloque sufrió el impacto de los sudden stops.

En síntesis, debido a la acumulación de reservas internacionales, la desdolarización de los pasivos y la reducción de la deuda pública, los países del MERCOSUR estaban en una situación de mayor fortaleza al estallar la crisis actual que en períodos anteriores. Sin desmedro de este hecho, también es cierto que el colapso de comercio y el *sudden stop* que hemos identificado son de magnitud y, lo que es quizás más preocupante, es posible que los desequilibrios globales tengan duración y alcance superiores a los ocurridos con anterioridad en la segunda globalización. Se sigue que si bien las mejoras en los fundamentos macroeconómicos

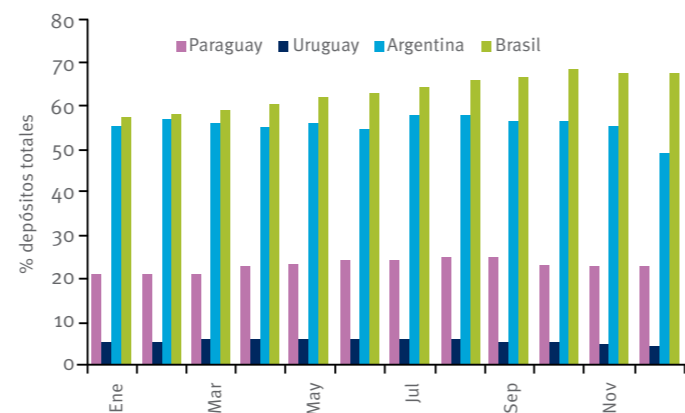
han dado sus frutos, la intensidad de la crisis y la incertidumbre sobre el futuro no sólo deja poco espacio para hacer política anticíclica sino que obliga a un monitoreo permanente de los indicadores de fragilidad. A la luz de estos hechos, parece razonable preguntarse, por un lado, cuál es la influencia que esto tiene en lo relativo a la convergencia macroeconómica desde una perspectiva de más largo plazo y, por otro, si los gobiernos nacionales podrían agrandar el espacio para hacer política de estabilización a partir de iniciativas concertadas al nivel regional. Abordamos ahora estas cuestiones.

**Panel 19**  
**Vulnerabilidad financiera en la crisis actual**

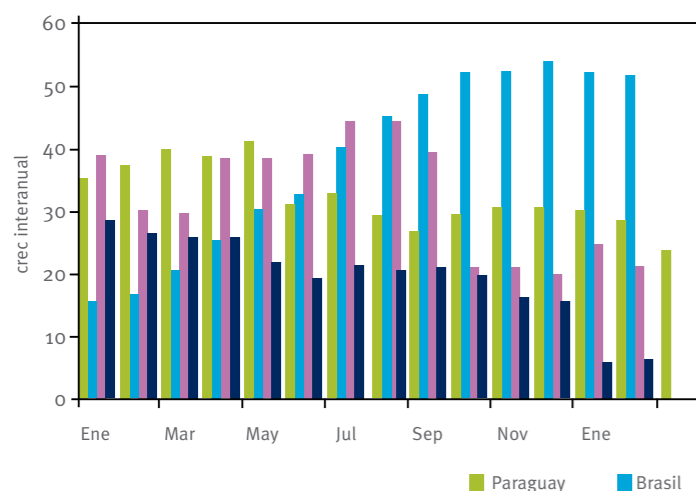
**(a) Bolsas de valores**



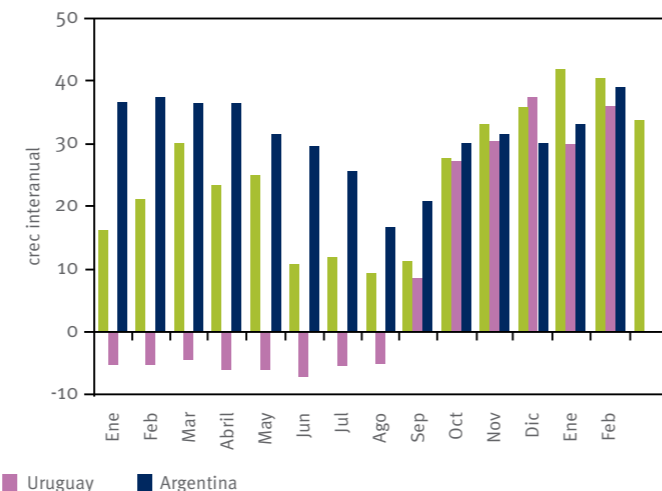
**(b) Depósitos a plazo**



**(c) Depósitos totales**



**(d) depósitos en dólares**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del GMM y de bancos centrales

**4. Coordinación Macroeconómica en un contexto de crisis**

Un contexto de crisis no es un hecho nuevo para la región. El bloque ha sufrido repetidas crisis en las últimas décadas y las mismas han estado íntimamente asociadas con perturbaciones de origen externo, como es el caso actual. En realidad, la dinámica macroeconómica de la región ha sido muy influida por los cambios en el escenario internacional: mientras en el período de vigencia del régimen de Bretton Woods las crisis eran eventos raros, en el período de la segunda globalización que siguió a ese régimen las crisis se hicieron mucho más frecuentes y la volatilidad agregada aumentó marcadamente<sup>4</sup>. De esto se sigue que el proceso de integración en el marco del MERCOSUR ocurrió en un contexto volátil y de repetidas crisis. No sorprende, por ende, que estas últimas hayan influido de manera singular sobre el proceso de convergencia macroeconómica y que hayan constituido un obstáculo difícil de remontar para las políticas de coordinación que los socios intentaron poner en marcha. Esta sección está dedicada a analizar estas cuestiones, que son fuente de lecciones que pueden ser de relevancia para un contexto de crisis como el actual.

**Las crisis en la “segunda globalización” y el MERCOSUR**

Los cambios en la dinámica macroeconómica de la región entre Bretton Woods y la Segunda Globalización están muy relacionados con las transformaciones en el mercado internacional de capitales, que resultaron en una intensificación de los movimientos de capital y en la progresiva liberalización de la cuenta capital tanto en los países ricos como en los emergentes. El reciclaje de los petrodólares en los años setenta abrió la posibilidad de que los países de la región incrementaran su nivel de endeudamiento externo y ese incremento resultó letal en los ochenta, cuando el abrupto aumento de las tasas de interés internacionales disparó la primera crisis de la nueva globalización en América Latina. El punto que interesa remarcar es que esta crisis tuvo consecuencias irreversibles y no meramente transitorias sobre el carácter de las fluctuaciones agregadas en las economías del bloque: luego de la crisis de la deuda el crecimiento es menor y la volatilidad mayor. El contraste en la dinámica macroeconómica es particularmente marcado en Brasil donde la crisis pone fin al período del “milagro”. En Paraguay, a su vez, termina la “década de oro” mientras que en Argentina y Uruguay se inicia el peor quinquenio de crecimiento del PBI por habitante desde la crisis del treinta.

El Cuadro 5 aporta evidencia en relación con los cambios en la evolución agregada. Si comparamos las décadas de

1960 y 1970 con las subsiguientes, vemos que en el mediano plazo el crecimiento se moderó sensiblemente. El caso más evidente es Brasil, en tanto la tasa de expansión pasó de 4,3% en el primer período a 1,4% en el segundo. Adicionalmente, el crecimiento fue más difícil de conseguir (salvo en alguna medida para Uruguay) Paraguay y Brasil, que apenas conocían los retrocesos en el nivel de actividad, registraron a partir de allí caídas en el producto per cápita en algo más de tres años de cada diez. En Argentina y Paraguay la situación es aún peor. Por último, salvo Brasil, en el resto se observa un marcado crecimiento en la volatilidad.

**Cuadro 5**  
**Dinámica de crecimiento en el MERCOSUR**

	1961-1975			1976-2008		
	g*	g>0	-	g*	g>0	-
Argentina	2,3	73,3	3,8	1,1	57,6	5,9
Brasil	4,3	80,0	4,1	1,4	66,7	3,5
Paraguay	2,8	93,3	2,1	1,5	72,7	3,8
Uruguay	0,9	66,7	3,0	2,1	69,7	5,2
América Latina	3,0	100,0	1,6	1,2	60,7	2,4

Nota: Se considera el PBI per cápita en dólares constantes. “gt\*” es la tasa de crecimiento promedio en el período considerado. “gt>0” muestra la proporción de años del período con crecimiento positivo. “σ” es el desvío estándar del crecimiento.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

El Cuadro 6 sitúa las fluctuaciones en una perspectiva de largo plazo y trata de identificar la frecuencia con que ocurren crisis. Se define crisis como una caída en el nivel de producto por habitante que se extiende por un período mayor a dos años. Un hecho que surge claramente es que se trata de una región propensa a los colapsos de crecimiento. Si bien es cierto que la comparación entre Bretton Woods (1945-75) y el período de globalización (1975-2008) favorece al primero, también es cierto que Brasil es el único país que no experimenta una crisis durante el período de Bretton Woods<sup>5</sup>. Un hecho negativo adicional de la segunda globalización es que las recesiones se hacen más duraderas y más profundas. La duración llega a promediar 4 años para los casos de Uruguay y Paraguay y las caídas acumuladas promedio por recesión alcanzan los dos dígitos en los casos de Argentina y Uruguay.

4. Sobre los regímenes de Bretton Woods y la segunda globalización ver Basu y Taylor (1999). Sobre volatilidad y crisis en América Latina ver CEPAL (2008) y la bibliografía allí citada.  
5. En el caso de Brasil y Paraguay, esto es más evidente si se considera el período 1960-75, en el cual no se registraron caídas del PBI per capita.

Por supuesto, la “década perdida” de los ochenta influye negativamente en los resultados de la segunda globalización. Sin embargo, si tomamos solamente el período 1991-2008, coincidente con la vida del MERCOSUR, vemos que los resultados no cambian sustancialmente; de hecho los cuatro países vivieron una crisis que llegó a destruir el PBI per cápita en un 9% en Brasil, un 15% en Paraguay y un 23% en Argentina y Uruguay. Todo esto nos permite concluir que una de las explicaciones del pobre desempeño de la región en las últimas décadas se relaciona con caídas profundas del nivel de actividad, es decir, con las crisis.

**Cuadro 6**  
Eventos de recesión en los países del MERCOSUR

	Brasil			Argentina		
	Cantidad de eventos	Duración (años)	Caída acumulada	Cantidad de eventos	Duración (años)	Caída acumulada
1900-1930	3	2,6	5,3	1	5	34,1
1931-1945	1	4	4,97	2	2,5	11,2
1946-1975	-	-	-	2	2	5,8
1975-2008	3	2,6	7,8	4	2,7	13

	Uruguay			Paraguay		
	Cantidad de eventos	Duración (años)	Caída acumulada	Cantidad de eventos	Duración (años)	Caída acumulada
1900-1930	1	3	33,2	n.d	n.d	n.d
1931-1945	2	3	28,7	n.d	n.d	n.d
1946-1975	3	2,3	6,2	2	2,3	9
1975-2008	2	4	21,3	3	4,3	9,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OXLAD y bancos centrales

No sólo la década perdida influye negativamente en los resultados de la segunda globalización; también lo hacen los episodios de colapso que siguieron a la crisis rusa de 1998. En este sentido, hay que tomar en cuenta que el período 2003-2008 ha sido mucho más positivo tanto en lo que se refiere a crecimiento como a volatilidad. El cuadro 7 muestra la dinámica de crecimiento en la segunda globalización tomando cuatro subperíodos: la década perdida que ya mencionamos como un episodio negativo en términos de crecimiento, la etapa de liberalización y reformas pro-mercado que se extendió en los países del MERCOSUR durante los noventa (Fanelli, 2006), la etapa de las crisis que azotaron a la región en el fin de siglo XX y la etapa de bonanza económica, como la llamó Ocampo (2007). Más específicamente, las periodizaciones son: 1980-1990; 1991-98; 1999-2002; 2003-08.

Como se observa en el cuadro, las diferencias son marcadas. Dos puntos queremos resaltar. El primero es que las etapas de las reformas y la de bonanza son en general etapas de crecimiento alto y de extensa duración. El segundo es más relevante: que en los últimos años la dinámica de crecimiento ha sido excepcionalmente buena: en todos los casos se dobló el crecimiento de la etapa de reformas, no se registraron recesiones (salvo Brasil, con crecimiento nulo del PBI per cápita en 2003) y la volatilidad en general se redujo sensiblemente. Así, efectivamente los países del MERCOSUR han vivido una bonanza en los últimos años, aunque esto probablemente cambiará como consecuencia de la crisis.

**Cuadro 7**  
Dinámica de crecimiento del MERCOSUR en la segunda globalización

	La década perdida			La etapa de las reformas		
	g <sub>t</sub> <sup>*</sup>	g <sub>t</sub> >0	σ	g <sub>t</sub> <sup>*</sup>	g <sub>t</sub> >0	σ
Argentina	-2,3	36,4	4,6	4,5	87,5	4,1
Brasil	0,3	54,5	4,9	1,0	62,5	2,3
Paraguay	1,0	72,7	4,2	0,5	62,5	1,6
Uruguay	0,4	54,5	5,4	3,7	87,5	2,9
América Latina	-0,4	45,5	2,4	1,8	87,5	1,5

	Las crisis de 1999-2002			La bonanza de 2003-2008		
	g <sub>t</sub> <sup>*</sup>	g <sub>t</sub> >0	σ	g <sub>t</sub> <sup>*</sup>	g <sub>t</sub> >0	σ
Argentina	-5,8	0,0	4,2	7,5	100,0	0,8
Brasil	0,6	50,0	1,7	2,7	83,3	1,8
Paraguay	-2,7	25,0	2,3	2,7	100,0	1,5
Uruguay	-4,9	0,0	4,1	6,8	100,0	3,3
América Latina	-0,4	25,0	1,9	3,4	100,0	1,5

Nota: Se considera el PBI per cápita en dólares constantes. “g<sub>t</sub><sup>\*</sup>” es la tasa de crecimiento promedio en el período considerado. “g<sub>t</sub>>0” muestra la proporción de años del período con crecimiento positivo. “σ” es el desvío estándar del crecimiento.

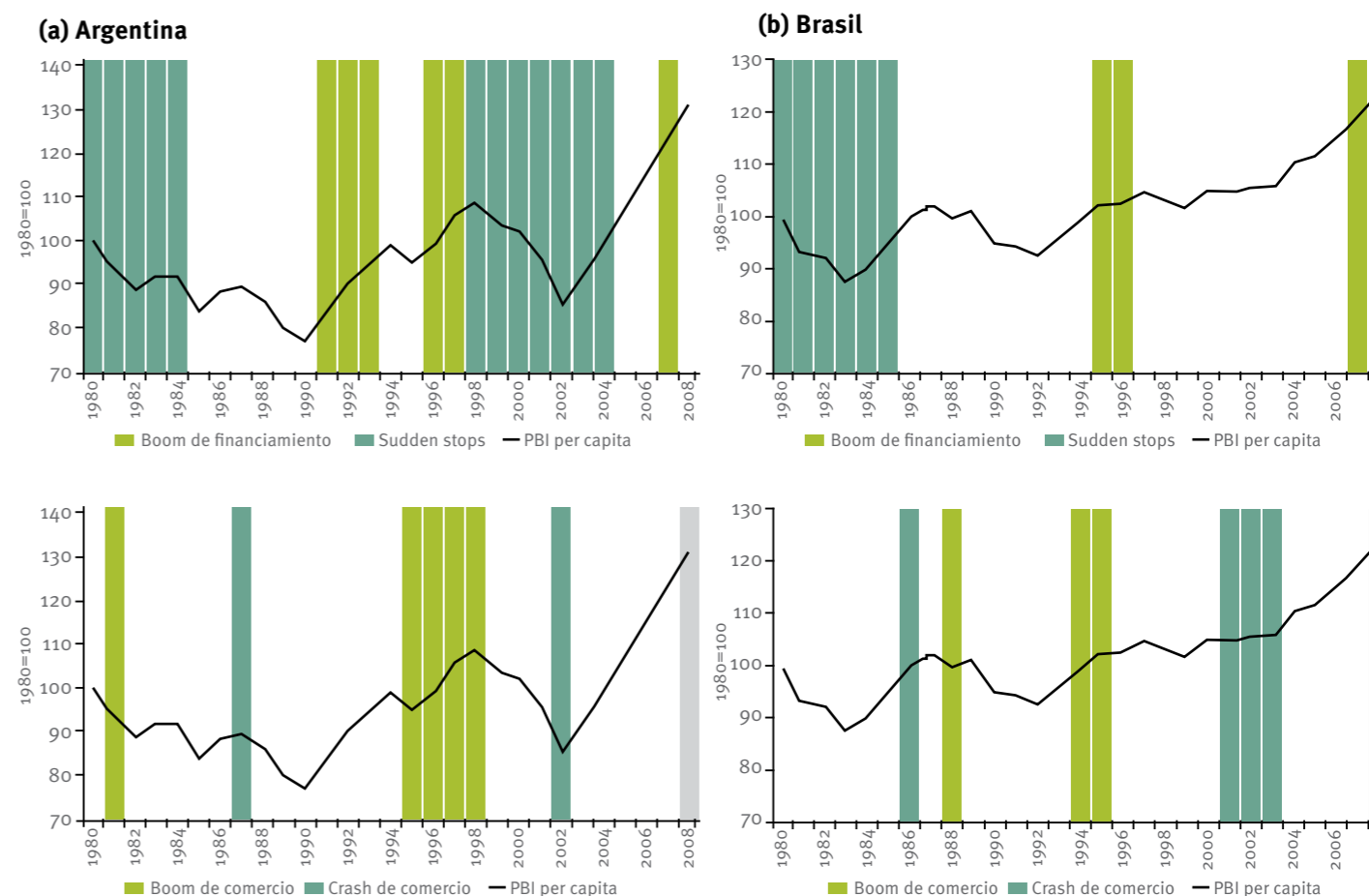
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

Una pregunta relevante es si el tipo de perturbaciones de comercio y financieras que están jugando un papel en la crisis actual también lo jugaron en relación con las crisis que tuvieron lugar durante la segunda globalización y, particularmente, en relación con las ocurridas desde el comienzo del proceso de integración en el MERCOSUR. La evidencia empírica sobre América Latina indica que, efectivamente, las perturbaciones externas asociadas con los términos del intercambio, con variaciones en el comercio mundial y con las condiciones financieras internacionales son clave para explicar la ocurrencia de crisis (Izquierdo *et al.*, 2008; CEPAL, 2008). La evidencia que comentamos a continuación sugiere que el bloque no es una excepción en América Latina.

El Panel 20 muestra los períodos de *sudden stop* (gráficos superiores) y de colapso del comercio (gráficos inferiores) para los cuatro países. La metodología de identificación es la misma que se utilizó anteriormente con la salvedad de que ahora se recurrió a datos anuales. Como lo exhiben los gráficos correspondientes, en la Argentina predominan las

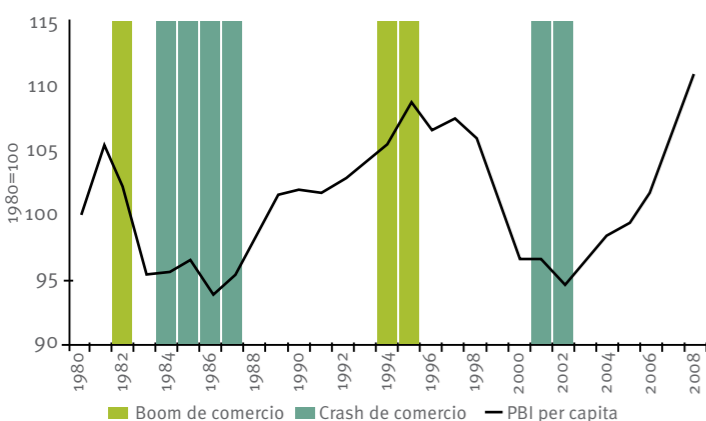
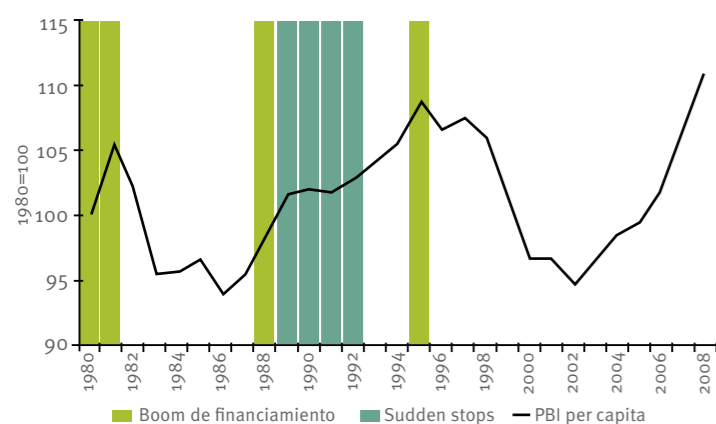
perturbaciones de tipo financiero: *sudden stop* a comienzos de los ochenta y a fines de los noventa y entradas de capital importantes en los noventa y, más transitoriamente, en 2007. En el caso de Brasil, las perturbaciones financieras negativas no llegan a constituir *sudden stops*, con la notable excepción del episodio de freno súbito ocurrido durante la crisis de la deuda. Los *shocks* financieros positivos de tamaño excepcional son esporádicos y de corta duración. En los socios menores, también se producen episodios excepcionales tanto financieros como de comercio. Un hecho interesante es que prácticamente no hay ningún año en que al menos uno de los socios no se encuentre bajo el efecto de una perturbación externa de carácter anormal, sea ésta positiva o negativa. Esto habla de la relevancia de este tipo de perturbación para el bloque y, también, de la necesidad de encontrar mecanismos para diversificar riesgos o transferirlos. Necesidad que, de cualquier manera, es difícil de cubrir dadas las imperfecciones existentes en los mercados internacionales de capital.

**Panel 20**  
Shocks externos en el MERCOSUR 1980-2008

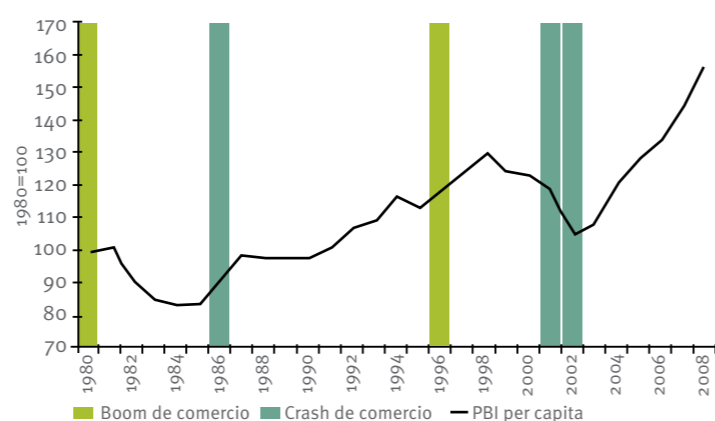
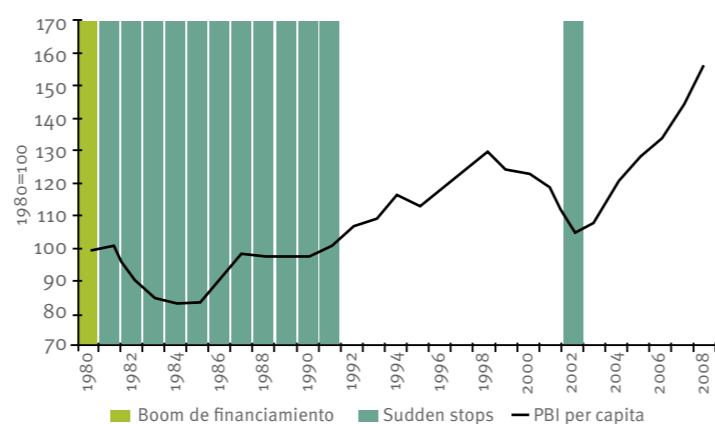


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

(c) Paraguay



(d) Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL

En cuanto a la ocurrencia simultánea de los dos tipos de perturbación –comercial y financiera–, tal hecho sólo se observa en Uruguay en los ochenta y en Argentina y Uruguay en la década de los 2000. Como muestran los gráficos, las consecuencias sobre el crecimiento en la década del dos mil fueron extremadamente negativas. Esto abona la incertidumbre respecto de los resultados últimos de lo que está ocurriendo en la actualidad.

#### Coordinación, convergencia y crisis en el MERCOSUR

Como no podía ser de otra manera, las crisis que tuvieron lugar luego de la creación del MERCOSUR tuvieron un impacto significativo no sólo sobre el comercio sino, también, sobre los intentos de coordinar la macroeconomía y lograr una mayor convergencia en la evolución de las variables clave. En este sentido se pueden distinguir, básicamente, tres etapas: una primer etapa desde la creación del MERCOSUR hasta 1998, que es una etapa de menor turbulencia

relativa; entre 1999 y 2002 que es el período de mayor turbulencia macroeconómica y los últimos años, hasta la ocurrencia de la crisis global que, seguramente, está abriendo un nuevo período.

En la primera etapa el comercio intrarregional crece fuertemente, las economías se expanden y los hacedores de política ven al MERCOSUR como una opción provechosa para integrarse al mundo y para tratar de resolver sus problemas de fragilidad. Se produjo un fuerte aumento en los coeficientes de apertura unidos a una mayor significación de los efectos de derrame de demanda entre los países. Esto creó incentivos para que las políticas buscaran mecanismos para coordinar la macroeconomía. Adicionalmente, la unificación monetaria europea ejercía un fuerte efecto demostración, de manera que las cuestiones de interdependencia y coordinación de política tomaron prioridad en la agenda de integración.

En la segunda etapa –entre 1999 y 2002– un fuerte *shock* global (la crisis rusa de 1998) afecta financieramente a la región y repercute en el comercio. Los incentivos para avanzar en la construcción institucional de un régimen de convergencia se debilitan. La depreciación del real en 1999 y las crisis de Argentina y Uruguay al comienzo de la presente década cambió substancialmente la visión del cono sur sobre el MERCOSUR. De hecho, la región pasó de un esquema de crecimiento/comercio intrarregional creciente a otro donde el comercio se deprimía a la par del PBI. Por supuesto, ante esta situación los incentivos de coordinación disminuyeron. La agenda de política, que en momentos previos a la crisis se encontraba en las cuestiones de mayor integración y coordinación, se mudó hacia la cuestión de cómo resistir los embates de una crisis internacional que tomaba la forma de una *sudden stop*. En este contexto, los temas de las agendas nacionales sufrieron un profundo cambio. En el centro de los problemas estaba, por supuesto, la cuestión cambiaria: era necesario adoptar regímenes con mayor flexibilidad para amortiguar los *shock* externos y recomponer la competitividad a los efectos de reducir la vulnerabilidad externa e incentivar la demanda agregada por la vía de las exportaciones y la sustitución de importaciones. Aquí se puso de manifiesto, por otra parte, la importancia de las asimetrías de tamaño entre los países. Más allá de las consecuencias directas del *shock* global, Uruguay y Paraguay sufrieron los efectos de desbordamiento de los colapsos de los dos miembros más grandes.

Esta experiencia mostró que un contexto de crisis:

- Reduce el comercio intrarregional significativa y abruptamente.
- Achica el espacio para hacer política regional debido a mayores restricciones asociadas con el desempleo, las demandas proteccionistas y la necesidad de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública.
- Debilita la voluntad para buscar la convergencia de variables macro clave como la inflación, el déficit fiscal y los coeficientes de deuda pública e inducen mayor volatilidad en los tipos de cambio reales.

En la tercera etapa, que se extiende entre 2003 y la crisis *subprime*, los socios recuperan la senda del crecimiento y hubo cambios en el perfil de integración con el resto del mundo tomando mayor importancia nuevos destinos (como China o la India) y generando una mayor concen-

tración de la base exportadora en productos primarios y sus derivados. En el plano macroeconómico se consolidaron regímenes que fueron adoptados individualmente por cada país y con bastante independencia respecto de sus implicancias para la convergencia macroeconómica regional. Dentro del nuevo régimen, los países de la región retornaron al crecimiento en un marco en que aparecieron “superávit gemelos” (fiscal primario y externo). A pesar de que esta situación otorgaba márgenes más amplios para acciones de política y un mayor horizonte temporal, las iniciativas para avanzar en la convergencia macroeconómica no resurgieron. En realidad, los socios optaron por una estrategia de auto-aseguramiento que supone la búsqueda de soluciones de manera aislada. Este período muestra que un mayor crecimiento si bien puede impulsar el proceso de integración y tibios intentos de coordinación macroeconómica –como ocurrió en 1994-98–, ello no es necesariamente así: puede aumentar el comercio sin que se profundicen el proceso de integración (2003-2008) ni la coordinación macroeconómica.

En la nueva etapa que comienza en 2008 y se encuentra en pleno desarrollo, una vez más los *shocks* globales vuelven a poner sobre el tapete la cuestión de la estabilidad macroeconómica. Una amenaza importante para el bloque es que los países opten por soluciones unilaterales que dañen el proceso de integración. Por ejemplo, implementar políticas de sesgo proteccionista en lo comercial o buscar compensar la reducción en la demanda internacional por la vía de depreciaciones agresivas. El desafío para el MERCOSUR en este contexto es cómo lograr aumentar la competitividad de cada socio por la vía de buscar oportunidades para la integración productiva sectorial y cómo hacer para que una mayor movilidad de factores potencie la productividad del bloque.

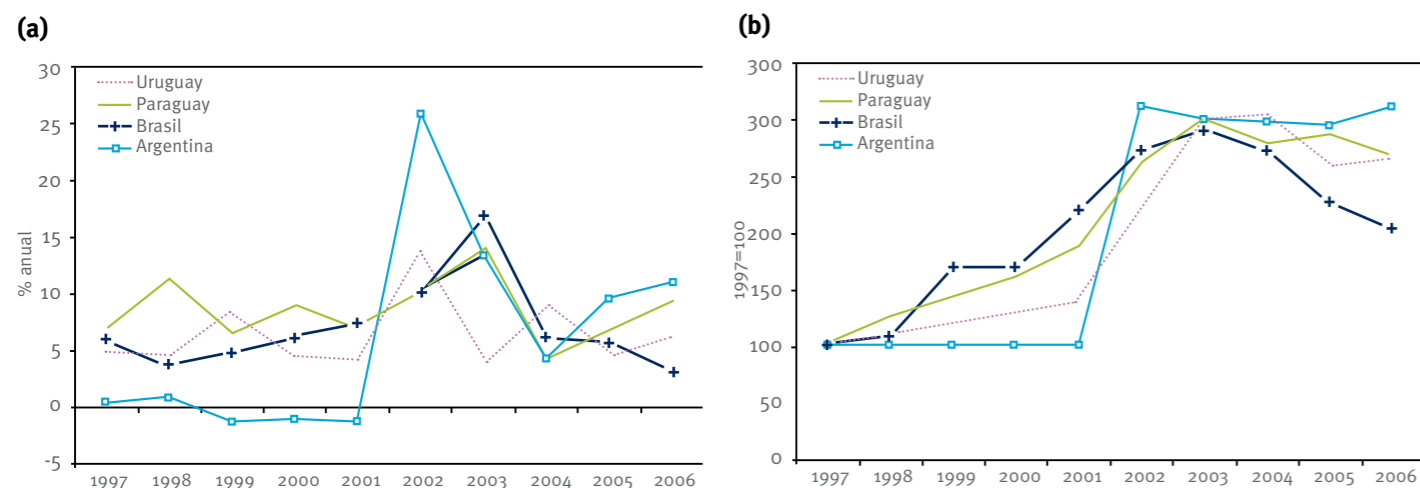
Dada la magnitud de este desafío, vale la pena analizar con mayor detalle lo ocurrido con la convergencia macroeconómica desde la creación del bloque. Los siguientes hechos estilizados son altamente relevantes.

- El proceso de integración se caracterizó por una sensible volatilidad de los tipos de cambio reales, que refleja la falta de convergencia en las variables macroeconómicas fundamentales.

La volatilidad de los tipos de cambio hace que la región esté aún lejos de poder iniciar un eventual proceso de unificación monetaria en la línea de la Unión Europea, como lo señalan Fanelli (2001), Barros de Castro y Pires

de Souza, (2001), Fanelli y González Rozada (2006) y Lorenzo et al. (2006). De aquí que un objetivo más viable parece ser el de promover acuerdos sobre la evolución de las variables macroeconómicas fundamentales. De hecho se han dado algunos pasos en esta dirección pero una gran debilidad es la falta de incentivos de los gobiernos para atenerse a las metas fijadas. Lorenzo et al. (2006) resaltan los limitantes de economía política al incorporar las asimetrías de poder existentes y encuentran que para los países pequeños es factible una mayor coordinación si los poderes se distribuyen en forma igualitaria, mientras que para los socios mayores la distribución debe hacerse en función del tamaño relativo.

**Panel 21**  
**Precios y tipo de cambio nominal en el MERCOSUR:**  
**inflación (a) y tipo de cambio nominal (b)**



Fuente: Albrieu (2009).

Como se observa, existe una gran dispersión en las tasas de inflación tanto a través del tiempo como entre países. Aunque las tasas de inflación son altas en la comparación internacional, un hecho muy positivo es la reducción significativa del ritmo de aumento de los precios que ha logrado Brasil en los últimos años. Dadas las asimetrías existentes, una mayor estabilidad de precios en la economía de mayor tamaño mejora la credibilidad monetaria del bloque y podría abrir en el futuro nuevas opciones para una convergencia del resto hacia la inflación del socio mayor. Más allá de esto, aún queda camino por recorrer. De acuerdo a los criterios de Maastricht, por ejemplo, la inflación de los países miembro no podía exceder un techo que tuvo su máximo de 3% en 2001, mientras que en los países del MERCOSUR sólo Argentina durante el régimen de convertibilidad –que

Fanelli y González Rozada (2006) señalan que la volatilidad del tipo de cambio real se asocia con la baja sincronía de los ciclos económicos y la alta volatilidad presente en cada economía, que tiene orígenes tanto en las perturbaciones externas del tipo ya analizado como en shocks nominales y fiscales domésticos. El Panel 21 muestra las asimetrías en la evolución de las variables nominales, que son un reflejo de la falta de coordinación de políticas monetarias y cambiarias y constituyen una fuente de volatilidad real.

resultó insostenible– logró una inflación menor al 3% en toda la historia del tratado.

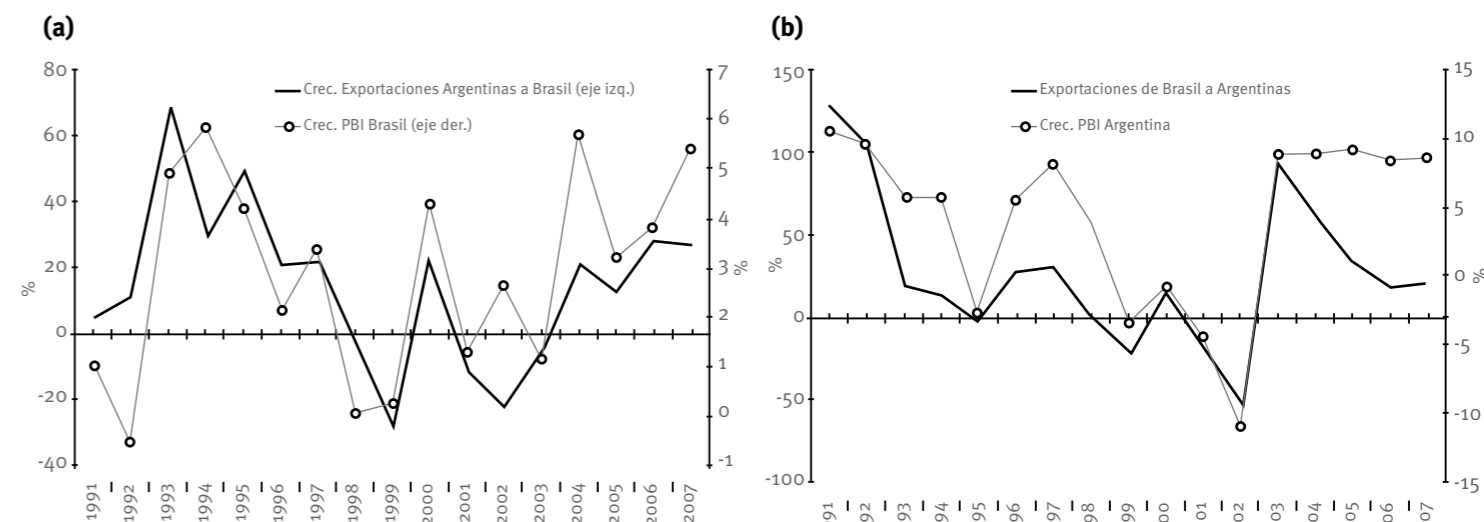
El gráfico (b) del panel muestra la evolución de los tipos de cambio nominales bilaterales con respecto al dólar estadounidense, tomando como año base 1997. De haber convergencia nominal, tendríamos que observar poca volatilidad en todas las series. Sin embargo, el gráfico muestra una situación bien distinta. Por un lado, los tipos de cambio nominales son altamente volátiles, registrando saltos discontinuos (como el caso de Argentina en 2001). Por otro lado, no parecen seguir una trayectoria común: en los primeros años el tipo de cambio nominal de Argentina parece estancado en relación al resto; en una segunda etapa el tipo de cambio de Argentina pega un salto y supera a los demás; en una terce-

ra etapa los tipos de cambio siguen trayectorias divergentes: mientras algunos se aprecian notablemente (Brasil y Uruguay) otros se mantienen estables (Argentina y en menor medida Paraguay). Un punto importante es que las aceleraciones de la inflación coinciden con correcciones alcistas del tipo de cambio nominal; correcciones que a su vez se relacionan con las perturbaciones externas ya analizadas. En ese sentido, las crisis generan no solo divergencia real sino también inestabilidad de las variables nominales de la economía.

• **Más allá de los efectos de tipo de cambio real, el crecimiento incentiva las exportaciones intrarregionales.**

El aumento en la demanda agregada de los socios derrama al resto de los países, como lo muestran las estimaciones econométricas en las que los efectos ingreso son mucho

**Panel 22**  
**Los efectos derrame. Crecimiento y comercio en el MERCOSUR**



Fuente: Albrieu (2009)

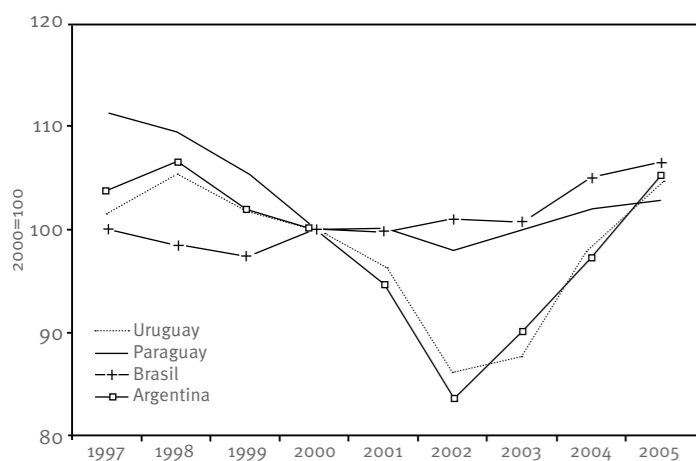
• **Las crisis macroeconómicas y los cambios de régimen repercuten negativamente sobre la integración regional.**

Más allá de los efectos del crecimiento, evitar las crisis es también importante para el comercio intrarregional ya que éstas castigan especialmente a ese tipo de comercio. Hay dos razones a remarcar. La primera es que los colapsos productivos hacen colapsar el comercio entre vecinos. Como muestra el Panel 23, como consecuencia de la sucesión de colapsos en los países socios luego de la crisis rusa de 1998 (gráfico a), a comienzos de los 2000 el comercio intrarregional estaba por debajo de los picos de participación registrados durante la década de los noventa (gráfico b). La segunda razón es que las crisis disparan depreciaciones unilaterales

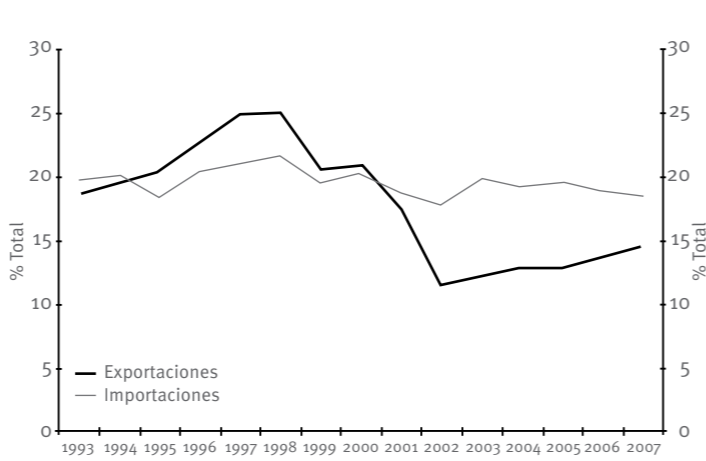
más importantes que los efectos precio como factores explicativos del comercio regional (Heymann y Navajas, 1998). El panel siguiente muestra la correlación entre (la tasa de crecimiento de) las exportaciones de Argentina a Brasil y (la tasa de crecimiento de) el PBI de Brasil en el gráfico (a) y el caso inverso en el gráfico (b). Como se observa, el crecimiento del comercio bilateral está muy relacionado con el crecimiento del nivel de actividad del país vecino, aunque también es cierto que en los últimos años el crecimiento de las exportaciones ha sido menor al del PBI, lo que implica que el comercio intrarregional ha estado perdiendo importancia relativa. La asociación entre crecimiento y comercio sugiere que, más allá del efecto del tipo de cambio real, si el régimen cambiario favorece el crecimiento sostenido de la demanda efectiva de un país, ello tiene un efecto positivo sobre el comercio intrarregional.

y, con frecuencia, cambios de régimen. Así, en un contexto de crisis actúa un doble efecto regional: a causa del colapso en el ingreso del socio en crisis caen las importaciones provenientes del resto de los socios que son complementarias de la producción del país que está sufriendo el colapso y, a causa de la corrección cambiaria, se genera un efecto de “empobrecer al vecino” en los mercados en que el país en crisis compite con los otros miembros. Por supuesto, si la depreciación es “exitosa” en empobrecer al vecino, ello generará caída en el ingreso de éste y una segunda ronda de reducción del comercio. Como se observa en el gráfico (b) del panel para el caso de la crisis de fines de los noventa, el resultado de todo ello es un menor comercio intrarregional.

**Panel 23**  
**Las crisis y el comercio intrarregional**  
**(a) nivel de actividad**



**(b) Comercio intraregional**



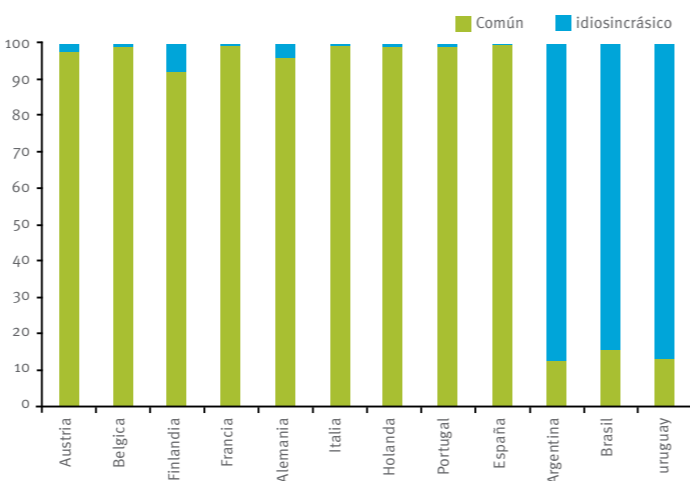
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL y el Centro de Economía Internacional

• *El ciclo económico de cada país tiene componentes idiosincrásicos, de derrame y comunes que hay que tomar en cuenta al evaluar alternativas de coordinación.*

En el MERCOSUR los *shocks* que generan fluctuaciones se originan en gran medida en los problemas específicos de cada país. Sin embargo, hay que considerar dos puntos. El primero es que una vez ocurridas, las perturbaciones tienen efectos de derrame y, como ya se vio, el comercio es un canal fundamental de transmisión. El segundo es que los *shocks* comunes no están ausentes.

Fanelli y Gonzalez Rozada (2006) utilizan un conjunto de técnicas econométricas que permiten descomponer al ciclo de cada país en: un componente común a la región, un componente idiosincrásico y uno de derrame. Los *shocks* que afectan de manera particular a una economía pueden estar relacionados con acciones de las políticas domésticas, mientras que los *shocks* comunes se encuentran relacionados, por ejemplo, con la situación macroeconómica en terceros países (una recesión en los países industrializados) o con cambios en las condiciones de acceso a los mercados de capitales internacionales (interrupción de los flujos hacia los países emergentes). Los mecanismos de propagación, por su parte, son importantes porque un *shock* que es inicialmente específico de un país, puede tener efectos de derrame sobre los otros países.

**Gráfico 3**  
**Componentes regionales e idiosincrásicos de las fluctuaciones cíclicas en Europa y el MERCOSUR.**



Fuente: Fanelli y Gonzalez Rozada (2006)

El Gráfico 3 muestra la descomposición de las fluctuaciones cíclicas en un componente común o regional (del MERCOSUR para Argentina, Brasil y Uruguay; de la unión europea para el resto) y uno idiosincrásico, específico de cada país. La sincronía de los ciclos económicos en los países europeos es muy alta: más del 90% de las fluctuaciones de corto plazo son explicadas por movimientos regionales. La situación en el MERCOSUR es bastante distinta: los vaivenes específicos de cada país explican más del 80% del total de

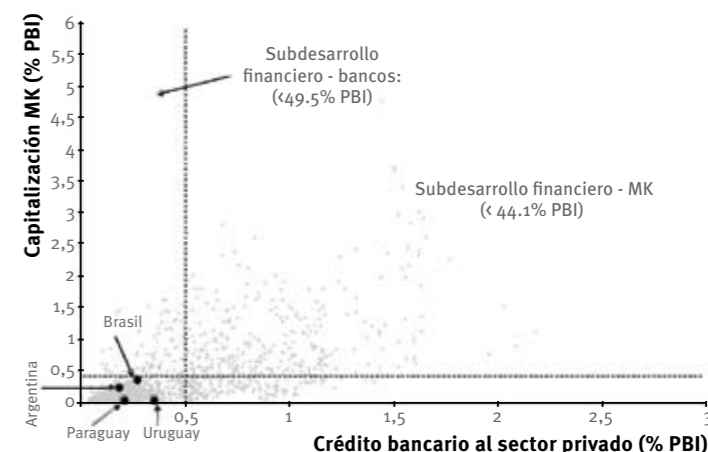
las fluctuaciones cíclicas<sup>6</sup>. Más allá de la volatilidad idiosincrásica que mencionamos más arriba, es innegable que, al estar integrados al mundo, los socios del Mercosur son afectados por dinámicas globales, tales como el comercio mundial o los flujos financieros. Fanelli y Gonzalez Rozada (2006) encuentran que el componente común del ciclo económico se relaciona fuertemente con las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales. Los estudios también muestran que los shocks que se originan en un país tienen efectos de “segunda ronda” sobre el resto de los socios; los efectos que van desde los socios mayores a los socios menores son particularmente importantes.

Al diseñar un camino de convergencia macroeconómica y tomar en cuenta las lecciones de otras regiones hay que considerar el hecho que las fluctuaciones cíclicas en el MERCOSUR tienen características que son propias de la región. Por ejemplo, mientras el alto componente idiosincrásico del ciclo es un obstáculo para coordinar estrictamente las políticas monetaria y fiscal, un alto componente idiosincrásico abre también la posibilidad de diversificación intrarregional del riesgo macroeconómico; una posibilidad que no está presente en economías como las europeas donde el que domina es el componente común, no diversificable regionalmente. Para explotar este tipo de oportunidad de diversificación, no obstante, el desarrollo financiero es fundamental.

• *La falta de desarrollo financiero es un obstáculo para la convergencia macroeconómica. En Brasil, sin embargo, se observa una creciente profundización financiera en los últimos años.*

La construcción de una arquitectura financiera regional acorde con el objetivo de acelerar la convergencia macroeconómica tiene como prerequisite un grado mínimo de desarrollo financiero. El Gráfico 4 muestra el nivel de desarrollo financiero de los países del MERCOSUR desde una perspectiva comparada. Se toma dos medidas de desarrollo financiero, crédito bancario al sector privado y capitalización de los mercados de capitales, ambos como porcentaje del PBI. Se considera una muestra de 104 países para el período 1990-2005. Nuestro criterio para determinar el desarrollo financiero se basa en el valor medio de toda la muestra: si la media del país se encuentra por debajo de la media de la muestra, ese país tiene un sistema financiero subdesarrollado. Tanto Argentina como Brasil, Uruguay y Paraguay se encuentran subdesarrollados financieramente. Adicionalmente, Albrieu et al. (2008) muestran evidencia de que los flujos de capital intra-región son muy bajos.

**Gráfico 4**  
**El subdesarrollo financiero en el MERCOSUR**



Fte. Albrieu et al. (2008)

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que el sistema financiero de Brasil ha crecido fuertemente en los últimos años, logrando desarrollar segmentos de mercados de capital que no existían en la región (cf. Pires de Souza et al., 2008). Adicionalmente, la experiencia acumulada por un banco de desarrollo como el BNDES no puede dejarse de lado en un contexto en que los flujos de crédito privado están debilitados por la crisis.

• *Los países del MERCOSUR cuentan con un espacio de política fiscal reducido y que está muy influido por la pauta cíclica de los movimientos de capital.*

El espacio de política con que cuentan los gobiernos para hacer política fiscal anticíclica es muy reducido. Esto pone límites a la capacidad para comprometer la autonomía de la política monetaria en un ejercicio de coordinación a nivel regional.

Lo reducido del espacio fiscal se relaciona con dos hechos. Por una parte, han existido en el pasado problemas para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y, por otra, los flujos de capital tienden a ser pro-cíclicos, de forma que al gobierno le resulta difícil acceder al crédito necesario para financiar un mayor déficit en la parte baja del ciclo (Fanelli y Jiménez, 2009).

Como muestran Badagian y Cresta (2006), en los países del MERCOSUR, tanto los ingresos como los gastos fiscales son volátiles y procíclicos, lo cual habla de una cierta debilidad de los estabilizadores automáticos. El cuadro

6. La comparación puede parecer engañosa, en tanto se considera la evidencia de Europa ex post la unificación monetaria. Sin embargo, la comparación da una pauta de lo lejos que se está en términos de condiciones iniciales.



siguiente muestra evidencia sobre el comovimiento de las cuentas fiscales. Los ingresos se encuentran más correlacionados que los egresos, lo que hace pensar en cierto margen discrecional para estos últimos. Adicionalmente, el resultado primario tiene correlación positiva. Dado que los *shocks* financieros externos generan comovimientos cíclicos comunes, probablemente la correlación positiva de los superávits primarios se asocia con tal hecho: cuando las condiciones de acceso al crédito externo se tensan, el gobierno se ve obligado a generar un superávit primario mayor. Esto, obviamente, imprime un sesgo procíclico a las cuentas públicas. Un mayor desarrollo financiero que redujera el sesgo procíclico de los flujos de capital sería de gran ayuda en relación con esto. Por otra parte, la reducción en el coeficiente deuda/pública producto que se resalta más arriba contribuye a reducir el sesgo procíclico: al reforzar la sostenibilidad de la deuda mejora el acceso al crédito que tiene el gobierno en la recesión.

**Cuadro 5**  
**Comovimiento de las cuentas fiscales**

Ingresos Tributarios Gobierno Central (% PBI)					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Argentina	1,00	0,57	0,34	0,80	0,50
Brasil		1,00	0,62	0,44	0,84
Paraguay			1,00	0,40	0,79
Uruguay				1,00	0,55
Venezuela					1,00

Gasto Total Gobierno Central (% PBI)					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Argentina	1,00	0,11	0,78	0,64	-0,13
Brasil		1,00	0,05	0,20	0,32
Paraguay			1,00	0,79	-0,15
Uruguay				1,00	0,34
Venezuela					1,00

Resultado Primario Gobierno Central (% PBI)					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Argentina	1,00	0,46	0,33	0,73	0,09
Brasil		1,00	0,36	0,22	-0,25
Paraguay			1,00	0,68	-0,05
Uruguay				1,00	0,35
Venezuela					1,00

Fuente: Albrieu y Fanelli (2008)

- *Los países del MERCOSUR acumularon reservas internacionales y habría que explorar las implicancias para la política de coordinación.*

El espacio de política se amplía cuando aumenta el número de instrumentos independientes a disposición de

las autoridades. Una forma de hacerlo es mediante la implementación de mecanismos regionales para el manejo de los problemas de liquidez de corto plazo. Esto supone coordinar el manejo de reservas en el nivel regional y crear instituciones con tal fin. Ocampo (2006) propone construir, para ello, arquitecturas financieras regionales (Ocampo, 2006). Un ejemplo clave es el Fondo de Administración de Reservas (FLAR). En este, los países del CAN (Comunidad Andina) formaron un fondo de divisas que facilita el manejo de la liquidez externa (Véase FLAR, 2004). Machinea y Titelman (2006) muestran que dicho fondo ha sido exitoso en suavizar las fluctuaciones de la liquidez internacional.

Preguntarse por la relevancia de estas experiencias para el MERCOSUR es crucial pues, como vimos, las reservas internacionales conjuntas han crecido de manera sostenida, acumulando un monto superior a 200 mil millones de dólares. En términos de PBI, en 2007 las reservas internacionales del MERCOSUR ascendieron a 13%. Sin bien inéditas, estas cifras encuentran un antecedente en la era de la globalización financiera: los primeros años noventa (se llegó a un máximo de 9% del PBI). Lo novedoso es que la situación actual se da en un contexto de cuentas corrientes superavitarias y políticas de desendeudamiento público y externo.

**Cuadro 6**  
**Comovimiento de las cuentas externas**

Cuenta Corriente (1978-2005)					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Argentina	1,00	0,60	0,52	0,68	0,31
Brasil		1,00	0,42	0,58	0,04
Paraguay			1,00	0,50	0,25
Uruguay				1,00	0,01
Venezuela					1,00

Balanza de Pagos (1978-2005)					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Argentina	1,00	0,48	0,24	0,50	0,61
Brasil		1,00	0,48	0,47	0,20
Paraguay			1,00	0,46	0,08
Uruguay				1,00	0,39
Venezuela					1,00

Términos de Intercambio (1980-2005)					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Argentina	1,00	0,36	0,34	-0,41	0,48
Brasil		1,00	-0,03	-0,11	-0,07
Paraguay			1,00	0,19	-0,26
Uruguay				1,00	-0,36
Venezuela					1,00

Fuente: Albrieu y Fanelli (2008)

Obviamente, para que haya ganancias de coordinación a realizar en la administración de reservas es necesario que no haya correlación positiva entre las variables involucradas. Barbosa Filho (2006) estudia en detalle el comovimiento de los términos del intercambio para Argentina y Brasil y concluye que existe una baja correlación entre estos y que buena parte de ello se explica por las correlaciones cruzadas derivadas del comercio internacional. El cuadro 6 muestra evidencia sobre comovimiento de flujos de divisas y de precios. Nótese que la baja correlación revela elementos idiosincrásicos activos; es decir, puede haber allí espacio para la coordinación regional que mejore la sostenibilidad externa.

## 5. Conclusiones y reflexiones finales

¿Cuáles son las implicancias de los hechos analizados para la coordinación macroeconómica en un contexto de crisis en el MERCOSUR? ¿Cuáles deberían ser los tópicos a considerar para profundizar la convergencia macroeconómica de los países que integran el MERCOSUR en el actual contexto de crisis? A la luz de los hechos estilizados sobre convergencia de la última sección, ¿qué guía pueden brindarnos las experiencias de otros bloques regionales para clarificar los problemas del MERCOSUR en la difícil coyuntura actual? Empezamos con esta última pregunta y abordamos las otras con posterioridad.

Un punto a tener presente al abordar la pregunta sobre otras experiencias es que esta crisis global es inédita. Nunca ocurrieron desequilibrios similares en profundidad y amplitud durante la etapa de la segunda globalización. Esto quiere decir que una buena parte de las lecciones de política de coordinación referidas a los procesos de integración en la etapa anterior pueden haber quedado obsoletas. Esto es particularmente así en lo referido a los procesos de integración en el mundo desarrollado debido a que los mismos se dieron en el contexto de la llamada “gran moderación” del ciclo, caracterizada por recesiones más suaves y cortas y expansiones más largas (Basu y Taylor, 1999; Stock y Watson, 2003).

En el caso de los países emergentes, no obstante, no es estrictamente correcto decir que los eventos asociados con la crisis actual son totalmente novedosos. La dinámica macroeconómica asociada con los *sudden stops* presenta analogías con lo que hoy se observa en el mundo desarrollado. Por lo tanto, la experiencia macroeconómica de las economías emergentes que estaban involucradas en procesos de integración al momento de experimentar

un *sudden stop* cobra renovada actualidad y relevancia. Obviamente, este es el caso del MERCOSUR que hemos analizado en este documento pero también incluye a los países asiáticos que lanzaron una serie de iniciativas –como la de Chiang Mai– para paliar los efectos de las perturbaciones financieras que los castigaron a partir de 1997. Estas iniciativas tuvieron tres características muy relevantes: estructuraron un sistema de acuerdos de *swaps* entre bancos centrales para suavizar los problemas de liquidez y adoptaron una actitud activa ante la ocurrencia de *shocks* internacionales; en un plano más estructural trataron de desarrollar un mercado de bonos regionales para promover los flujos de capital intrarregión; y lo hicieron dentro de un marco institucional flexible que privilegia el involucramiento de las autoridades políticas.

De manera harto simplificada y algo pragmática podría decirse, entonces, que existen dos caminos para cooperar a nivel regional en situaciones de crisis: una estructurada e intensiva en institucionalidad –la europea– y otra más flexible y desestructurada, la asiática del ASEAN + 3.

Hay un aspecto, no obstante, en que la crisis actual es novedosa también para los emergentes: la caída coordinada del comercio internacional. Este hecho inhibe el uso del instrumento fundamental que utilizaron los países afectados por el freno brusco en el Asia: la promoción de las exportaciones netas por la vía de la depreciación cambiaria. Este instrumento fue clave porque les permitió lograr dos objetivos con un solo instrumento: revertir la vulnerabilidad financiera externa y reactivar la demanda agregada para revertir el colapso productivo. Este rasgo de la crisis hace que hoy sea mucho más importante la coordinación de soluciones a nivel global. Es crítico evitar la falla de coordinación que se produciría si todos los países se propusieran depreciar competitivamente sus monedas y proteger sus economías al mismo tiempo. Es por esto que es difícil ignorar, aún a nivel regional, el rol fundamental que están llamadas a jugar las instituciones financieras internacionales y el G-20

Por supuesto, con varias décadas de trayectoria y de éxitos, el proceso de integración europeo constituye el parámetro natural de excelencia a la hora de evaluar procesos de convergencia macroeconómica. En función de nuestros objetivos cabe resaltar los siguientes puntos. Primero, la experiencia de integración europea estuvo motivada siempre por un fuerte componente político, tanto en sus orígenes como en su desarrollo ulterior. La visión estratégica de sus líderes fue mucho más allá de la creación de

una zona de preferencias comerciales con algunas políticas comunes. Segundo, la construcción de instituciones comunes tuvo un papel vital. La combinación de rasgos “supranacionales” e “intergubernamentales” en el entramado de reglas de juego y procedimientos es un rasgo distintivo de la experiencia. Tercero, el proceso de formulación de políticas en la UE incluye reglas y procedimientos que –lejos de estar estáticos– han evolucionado durante las últimas cuatro décadas y han favorecido la interacción entre los hacedores de política, lo que generó un proceso de aprendizaje que ha reforzado la confianza mutua y que ha creado redes inter burocráticas y grupos de interés y afinidad. Resalta, en este sentido, la creación del Banco Central Europeo y los acuerdos de Maastricht con sus posteriores modificaciones en 2005.

La lección básica europea pareciera ser que si bien es posible actuar flexiblemente ante una crisis, no se debe descuidar el aspecto institucional. Una vez dicho esto, tampoco hay que descuidar las lecciones propias del MERCOSUR en el aspecto institucional. La experiencia de la región con las iniciativas de coordinación macroeconómica sugieren tres lecciones: (1) Establecer un *blueprint* o conjunto de reglas que deberían seguirse para lograr la convergencia macroeconómica puede resultar un ejercicio vacío si los fundamentos macroeconómicos entre los socios no son consistentes; (2) la construcción de un régimen macroeconómico regional armónico con el objetivo de convergencia supone cambios en las reglas de juego o instituciones y esas reglas deben ser implementadas y sostenidas por las políticas de cada uno de los socios. Para que ello ocurra los incentivos políticos deben estar alineados con el objetivo de lograr la convergencia; (3) aun cuando existan los incentivos y los fundamentos parezcan en línea, nunca puede darse por descontado que la convergencia ocurrirá realmente pues los países de la región son vulnerables a *shocks* tanto domésticos como globales que pueden o bien desalinear los fundamentos o bien cambiar la estructura de incentivos de las políticas respectivas.

¿Cómo se relaciona el proceso de convergencia europeo con los contextos de crisis? Las crisis no estuvieron ausentes. No parece exagerado decir que el Euro es el fruto de la crisis del régimen de Bretton Woods y de las turbulencias monetarias y de precios que le siguieron. Asimismo, cuando el proceso de convergencia macroeconómica fue puesto a prueba por eventos de crisis no abortó. El ejemplo más ilustrativo son las perturbaciones cambiarias ocurridas en 1992. No puede pasarse por alto, sin embargo, el hecho que buena parte del proceso de convergencia hacia la moneda

única y la implementación de los acuerdos fiscales se dio en el período de la gran moderación del ciclo. Esto implica que, en realidad, el régimen monetario y fiscal del Eurozona no fue sometido a *stress tests* de gran intensidad hasta que aparecieron las turbulencias asociadas con el mercado *subprime*. Esto marca un claro contraste con el MERCOSUR, una región en la que, como se vio, los *shocks* de magnitud son frecuentes.

Por supuesto es muy temprano para extraer lecciones respecto de la funcionalidad del régimen monetario y fiscal de la Eurozona para manejar contextos de crisis. Sin embargo, vale la pena mencionar algunos puntos que son relevantes para nuestros propósitos. El primero es que resulta sorprendente que incluso un acuerdo de coordinación de la calidad institucional del europeo en lo monetario y fiscal no estuviera en condiciones de prevenir un *shock* financiero de la magnitud del actual. El segundo es que los intentos por amortiguar las consecuencias de los desequilibrios financieros y macroeconómicos están poniendo bajo tensión toda la estructura de la Eurozona. En el aspecto fiscal, no está claro que las políticas anticrisis podrán ser implementadas respetando estrictamente los límites impuestos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, además, han surgido interrogantes sobre la sostenibilidad de la deuda pública en algunos países; un hecho que se reflejó en el aumento del premio de riesgo de la deuda soberana de esos países. En el aspecto monetario también aparecieron tensiones de la mano de la crisis. Dada la situación externa y la falta de suficiente flexibilidad de precios nominales, el tipo de cambio nominal que cada país necesita para restaurar el pleno empleo luego del *shock* puede ser diferente. Europa cuenta con espacio de política para tratar de encarar estos problemas, pero ese tipo de espacio es muy reducido en el MERCOSUR.

Como muestran los estudios sobre las propiedades procíclicas de la política fiscal en América Latina –y lo mencionamos más arriba para el caso del MERCOSUR–, dos elementos que quitan la posibilidad de hacer política anticíclica son una deuda pública con problemas de sostenibilidad y las fallas de mercado financiero. Por lo tanto, un mercado de crédito que no funciona y una deuda fiscal excesiva podrían limitar los grados de libertad de algunas economías europeas para realizar políticas discrecionales anticíclicas como complemento de la acción de los estabilizadores automáticos. Esta situación, obviamente, se complica si no existe autonomía monetaria. Este punto es central para los países del MERCOSUR que, como vimos, han tenido sistemáticas dificultades para manejar los niveles de endeuda-

miento del sector público. Por ello, en función de los repetidos *shocks* externos y la falta de sincronía del ciclo en el MERCOSUR, parece claro que los países de la región están lejos de poder renunciar a un cierto grado de autonomía en el manejo de su política monetaria.

De hecho al enfrentar la crisis de fines de los noventa las autoridades utilizaron intensamente todo el espacio de autonomía monetaria que estaba disponible o podía crearse. Este hecho es, en realidad, una de las causas de las asimetrías entre las políticas cambiarias existentes en los países de la región. Si bien luego de las crisis todos los países anunciaron la libre flotación de la moneda, los resultados que emergen de los estudios especializados muestran que Brasil y Uruguay optaron en la práctica por regímenes más próximos al paradigma de fluctuación libre, mientras que Argentina y Paraguay parecen ubicarse dentro del amplio grupo de economías emergentes que practican formas de administración del tipo de cambio. A los fines de la coordinación de políticas es interesante notar que estas opciones reflejan en gran medida las especificidades institucionales y los desafíos que cada país debió enfrentar luego de la crisis. Más allá de esto parece claro que sería muy positivo para la convergencia si existiera una voluntad clara por converger a mediano plazo hacia tasas de inflación y regímenes monetarios similares. En relación con esto, hay que tomar en cuenta que las políticas económicas no sólo difieren en los contextos de crisis. De hecho, los países del MERCOSUR han dado respuestas variadas al *shock* positivo de términos de intercambio registrado entre 2002 y 2008. Un régimen de políticas razonable es vital para anular los incentivos que la evolución favorable de los términos de intercambio crea para aumentar el gasto público exageradamente o para evitar la amenaza que para el sector transable significa un incremento sensible en la oferta de divisas (enfermedad holandesa). La situación actual de la región muestra un cuadro mixto en relación con esto. Mientras la inflación y los equilibrios fiscales registran progresos, también es cierto que aún los países más ordenados pueden tener dificultades para evitar una apreciación exagerada de la moneda que dañe la competitividad.

En vista de la historia del MERCOSUR y las lecciones de otras experiencias pareciera que la mejor estrategia para la región es invertir a largo plazo imitando a la Unión Europea y enfrentar en el corto plazo el contexto de crisis en base a dos elementos: las estrategias asiáticas de cooperación regional flexible y las lecciones que el propio MERCOSUR aporta en función del manejo que se hizo de otras crisis en el pasado. Por inversión de largo plazo se entiende destinar

recursos políticos y esfuerzo institucional a explotar todas las oportunidades que existan para estructurar las reglas de juego que la coordinación macroeconómica necesita para inducir una mayor convergencia en la dinámica macroeconómica y los regímenes de política dentro de un horizonte extendido. Por ingredientes asiáticos se entiende avanzar en esquemas de acuerdos en la línea de Chiang Mai en lo relativo a mejorar el manejo de reservas internacionales y desarrollar mercados de bonos regionales que sean la punta de lanza para una mayor integración financiera. Esta estrategia debería incluir, también, la activa participación concertada de los miembros más grandes del bloque en el G-20 y el FSF a los efectos de que los intereses de la región estén presentes en relación con dos temas: la construcción de la arquitectura financiera internacional y los esfuerzos concertados para evitar el proteccionismo y las políticas de empobrecimiento de vecino a nivel global. En relación con esto último hay que tomar en cuenta que las crisis anteriores fueron superadas sobre la base de incentivar las exportaciones en un mundo “normal” que aparecía como una oportunidad y no como una amenaza, como es hoy el caso.

En función de nuestro análisis, una lista corta de tópicos posibles a considerar en la discusión de políticas para la convergencia macroeconómica en un contexto de crisis podría incluir:

### 1. Hacer todo lo posible para no profundizar el shock de comercio

Los países tienden a salir de las crisis por la vía de exportar y hoy la economía global está en recesión.

El proteccionismo y tasas de cambio muy divergentes no sólo van en contra de la integración; también aumentarán la probabilidad de crisis y colapsos productivos.

Sería el momento para explotar todas las posibilidades de integrar más el comercio entre los países del bloque. Hay que considerar que el proceso de integración que desembocaría en el MERCOSUR surgió en la década de los ochenta ante las dificultades de aumentar el comercio en el contexto de la década perdida.

### 2. Hacer todo lo posible para no profundizar el sudden stop, lo que implica reforzar los flujos de capital.

Habría que buscar formas de aumentar los flujos de IED entre las economías de la región

Habría que impulsar iniciativas más agresivas para integrar más los mercados de capital del bloque. Como vimos los inversores de la Argentina, Uruguay y Paraguay tienen una gran cantidad de fondos en el exterior que podrían ser internalizados en el MERCOSUR. Los inversores Brasileños tienen una posición financiera menos positiva pero Brasil puede aportar la plataforma para desarrollar el mercado de capitales del MERCOSUR a partir de sus avances recientes en la profundización financiera.

Habría que desarrollar mercados de bonos en línea con el ejemplo de la iniciativa Chiang Mai.

### 3. Utilizar todo el margen fiscal y monetario para ampliar el espacio de política en el ámbito regional con el objetivo de amortiguar los efectos de la crisis sobre la demanda agregada.

La construcción de la infraestructura física del MERCOSUR puede aportar los grandes proyectos de inversión necesarios para sostener la demanda y, también, contribuiría a aumentar la oferta de papeles negociables si esos proyectos dan lugar a la emisión de bonos para ese fin específico.

Avanzar en el diseño de mecanismos de financiamiento vía bancos de desarrollo. La experiencia del BNDES debería ser internalizada y aprovechada en el bloque.

### 4. Participar en el G-20 y el FSF con propuestas creativas elaboradas en el ámbito regional y dando participación a los socios menores

### 5. Reforzar la institucionalidad del bloque.

Empezar por discutir metas creíbles de convergencia nominal

## Referencias

Acharya, V. y M. Richardson (2009), *Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System*, Wiley, Marzo.

Albrieu, R. (2009), "Instituciones, convergencia y coordinación en la macroeconomía del MERCOSUR". En Caetano, G. (ed.) *Reforma institucional en el MERCOSUR*, en prensa.

Albrieu, R.; Bebczuk, R. y J.M. Fanelli (2008), "Desarrollo e integración de los mercados financieros en Argentina". En Fanelli (ed.), *MERCOSUR: Integración y Profundización de los Mercados Financieros*. Red MERCOSUR.

Albrieu, R. y J. M. Fanelli (2008), "Diagnóstico de Crecimiento para la Argentina desde una Perspectiva Regional". En Fanelli, J.M. (ed.), *Diagnóstico de crecimiento para el MERCOSUR: la Dimensión Regional y la Competitividad*. Ed. Red MERCOSUR:

Badagian, A. y J. Cresta (2006), "Fluctuaciones Cíclicas en las Variables Fiscales de los Países del Mercosur". En Lorenzo, F. (ed.), *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*. Siglo XXI.

Barbosa-Filho, N. (2006), "Terms of Trade Fluctuations and their Implications for Exchange-Rate Coordination in MERCOSUR". En Lorenzo, F. (ed.), *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*. Siglo XXI.

Basu, Susanto and Taylor, Alan M., *Business Cycles in International Historical Perspective* (April 1999). NBER Working Paper No. W7090

Brunnermeier, Markus K. (2008), "Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-08". NBER Working Paper No. W14612.

Calvo, G. A., Izquierdo, A. y E. Talvi, Ernesto (2006), "Phoenix Miracles in Emerging Markets: Recovering without Credit from Systemic Financial Crises". NBER Working Paper No. W12101.

Calvo, G. A., Izquierdo, A. y L. Mejía (2008), "Systemic Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects and Financial Integration". NBER Working Paper No. W14026.

CEPAL (2008), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* (LC/G.2386-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.

Dewatripont, M.; Freixas, X. y R. Porter (2009): *Macroeconomic Stability and Financial Regulation: Key Issues for the G20*. e-book disponible en [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org).

Diamond, D. W. y Rajan, R. G., (2009), "The Credit Crisis: Conjectures About Causes and Remedies". NBER Working Paper No. W14739.

Edwards, S. (2007), *Crises and Growth: A Latin American Perspective*, NBER Working Paper 13019.

Fanelli, J.M. (2001), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*. Siglo XXI.

Fanelli, J. (Ed) (2006), *Understanding Market Reform in Latin America. Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results*, Palgrave, Macmillan, New York.

Fanelli, J.M. (2008), *Diagnóstico de crecimiento para el MERCOSUR: la Dimensión Regional y la Competitividad*. Ed. Red MERCOSUR

Fanelli, J.M. (2009), *Espacio Fiscal para el Crecimiento en el MERCOSUR*. Ed. Red MERCOSUR.

Fanelli, J. M. y M. González Rozada (2006), "Business Cycles and Macroeconomic Policy Coordination in Mercosur". En Lorenzo, F. (ed.), *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*. Siglo XXI.

Fanelli, J. M. y J. P. Jiménez (2009), "Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Fondo de Latinoamericano Administración de Reservas (2004), "Estados Financieros".

Gómez Sabaini, J. C. y J. P. Jiménez (2009), "El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas", artículo preparado para el Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe. Las políticas fiscales en tiempo de crisis: volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas. Montevideo, 19 y 20 de Mayo de 2009.

Heymann, D. y F. Navajas (1998), "Coordinación de Políticas Económicas en Mercosur: algunas reflexiones". Documento de trabajo de la CEPAL.

Hufbauer G. y S. Stephenson (2009), "Trade policy in a time of crisis: Suggestions for developing countries". CEPR Policy Insight N 23.

International Monetary Fund (2009a), *World Economic Outlook*, abril.

International Monetary Fund (2009b), *Global Stability Report*, abril.

International Monetary Fund (2009c), *Regional Economic Outlook: the Americas*, mayo.

International Monetary Fund y World Bank (2009), *Global Monitoring Report*. Mayo.

Kose, M. A.; Otrok, C. y Prasad, E.S., (2008). *Global Business Cycles: Convergence or Decoupling?* (October 2008). NBER Working Paper No. W14292.

Lane, P y Milesi Ferretti, G. (2008), "The Drivers of Financial Globalization", *American Economic Review* (Papers and Proceedings) 98(2), 327-332, Mayo.

Lorenzo, F.; Aboal, D. y A. Badagián (2006), "Cooperación Monetaria en el Mercosur: Aportes de un modelo simplificado". En Lorenzo, F. (ed.), *Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR*. Siglo XXI.

Machinea, J.L. y D. Titelman (2006), "External Shocks: How can regional financial institutions help to reduce the volatility of Latin American economies?", Paper preparado para la XXIII reunion técnica del G24, Singapur, Septiembre 2006.

OECD (2009), "Composite Leading Indicators press release". Mayo.

Ocampo, J. A. (2006), "La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos", en Ocampo, J. A. (Compilador), *Cooperación Financiera Regional*, Libros CEPAL, Nro. 91, Santiago.

Ocampo, J. A. (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana". *Revista de la CEPAL* N° 93, diciembre.

Ocampo, J. A. (2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina". *Revista de la CEPAL* N° 97, abril.

Pires de Souza, F.E.; Cardim de Carvalho, F.J. y C. R. Hoff (2008), "Sistema financeiro e integração internacional: Brasil". En Fanelli (ed.), *MERCOSUR: Integración y Profundización de los Mercados Financieros*. Ed. Red MERCOSUR.

Stock, J. y M. Watson (2003). "Has the Business Cycle Changed? Evidence and Explanations," preparado para el Federal Reserve Bank of Kansas City symposium, "Monetary Policy and Uncertainty," Jackson Hole, Wyoming.

---

## **Estudio 2.**

# **Asimetrías macroeconómicas entre los países del MERCOSUR**

---

Coordinador: Fernando Lorenzo

Equipo de Trabajo:  
Guillermo Carlomagno  
CINVE  
Bibiana Lanzilotta  
CINVE  
Juan Cresta Arias  
CADEP  
Nelson Noya  
CINVE

## ÍNDICE

1. Introducción.....	58
2. Asimetrías macroeconómicas.....	59
2.1. Asimetrías estructurales.....	60
2.2. Asimetrías de política o regulatorias.....	61
2.3. Tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR.....	62
2.4. En síntesis.....	63
3. Lecciones de otras experiencias de integración.....	64
3.1. El impulso inicial del proceso de integración.....	64
3.2. Los primeros intentos de unificación monetaria.....	65
3.3. Mecanismos alternativos al tipo de cambio: las experiencias de estabilización y ajuste en la Unión Económica y Monetaria.....	66
3.4. Lecciones para el MERCOSUR.....	70
4. Estudio de comovimientos cíclicos.....	71
4.1. Aproximación metodológica.....	73
4.2. Resultados: comovimientos entre los ciclos de los PIB regionales.....	74
4.3. Comovimientos cíclicos en los TCR regionales.....	78
4.4. En síntesis.....	80
5. Efectos asimétricos de los shocks externos.....	81
5.1. Metodología SVAR.....	81
5.2. Resultados por país.....	85
5.3. Principales implicancias para el análisis de la integración.....	88
6. Algunas conclusiones de política.....	88
Referencias bibliográficas.....	90

## 1. Introducción

En los procesos de integración económica las asimetrías entre los países o regiones que los conforman constituyen aspectos sumamente relevantes en virtud de que poseen el potencial de incrementar o disminuir el bienestar de los habitantes de los países miembros. A su vez, dependiendo del grado de disparidades existentes, las asimetrías influyen en la distribución de los beneficios de la integración. En tanto ésta sea visualizada por los socios menos favorecidos como un obstáculo al crecimiento económico podría debilitar el proceso de integración, aún cuando la integración pueda beneficiar a toda la región en su conjunto, restando el sustento político necesario para consolidarlo y profundizarlo.

Tanto la evidencia empírica a nivel internacional como la del MERCOSUR apoyan la hipótesis de que los países más pequeños dentro de un bloque regional son sujetos más pasivos que activos en los procesos de transmisión de los efectos y acciones de política económica como respuesta a *shocks* internacionales (en el sentido que no afectan a los países grandes). A su vez, debido a que generalmente tienen altos niveles de integración a la región y a su menor tamaño relativo se ven altamente afectados por la volatilidad regional.

Un aspecto característico dentro del proceso de integración del MERCOSUR es la marcada asimetría existente entre sus socios, sobre todo en aspectos relacionados al tamaño territorial y, por ende, de sus economías. Al mismo tiempo, el aumento del comercio intrarregional en el MERCOSUR vino de la mano de un aumento en la interdependencia, lo cual parecería haber aumentado la sincronía del los ciclos (tal como lo han documentado trabajos como los de Fanelli y González Rozada, 2006).

Cabe señalar el rol fundamental que cumplen las asimetrías de carácter estructural (Lorenzo et al., 2006). Estas

asimetrías no sólo son importantes en lo que respecta a la convergencia de los ingresos per capita en el largo plazo, sino también para generar incentivos para la integración en el caso de los socios más pequeños. Al respecto, las asimetrías más notorias son el tamaño del territorio, el de la población y el del PBI: Brasil representa casi el 80% de la población y genera más del 70% del PBI de la región, mientras que la suma de los territorios de Uruguay y Paraguay no supera al 4% del total, su población es menor al 5% de la de la región y su PBI representa menos del 3% del de la región. En la comparación del PBI per cápita, se altera parcialmente el orden de los países: en términos de paridad del poder adquisitivo, Argentina es el país que tiene mayor PBI per cápita, seguido por Uruguay, Brasil y Paraguay.

Las asimetrías macroeconómicas podrán ser aminoradas o potenciadas por las políticas macroeconómicas adoptadas, dentro de las cuales la política monetaria-cambiaría, las políticas de promoción y política fiscal cumplen un rol fundamental. Por ejemplo, la evidencia aportada en este sentido por Badagián y Cresta (2004) permite afirmar que habida cuenta de las asimetrías existentes entre las economías del MERCOSUR, los efectos de derrame de las políticas fiscales de Argentina y Brasil operan como factor de amplificación de las fluctuaciones macroeconómicas en las economías de menor tamaño relativo del bloque. Ello implica mayores dificultades para la conducción de las políticas fiscales en Paraguay y Uruguay.

En la coyuntura internacional actual, la intensidad con que los efectos de la crisis afecte a las distintas economías será variable y dispar, dependiendo de las características de cada país o región, de la situación de partida y de las políticas macroeconómicas que lleven adelante. En este marco, el estudio que aquí se presenta tiene

como objetivo específico analizar las interrelaciones y asimetrías macroeconómicas existentes entre los países que integran el bloque, identificando y discutiendo las implicaciones de los efectos asimétricos de los shocks globales. De ello, se derivan lineamientos sobre los mecanismos para amortiguar dichas asimetrías y sus efectos.

El documento se organiza como sigue. Sigue a esta sección una revisión exhaustiva de las principales asimetrías macroeconómicas, incluyendo una discusión de las asimetrías de política económica regulatoria y su interacción con los problemas que se plantearon para la integración. En el tercer capítulo se revisan los conocimientos acerca del proceso de ajuste empírico y teórico en una unión monetaria, poniendo especial énfasis en la experiencia europea, con el principal propósito de extraer conclusiones y lecciones de política de utilidad para el funcionamiento del MERCOSUR.

La cuarta sección se dedica a documentar el grado de interrelación existente entre las cuatro economías del MERCOSUR, a partir del estudio de sus comovimientos entre las principales variables macroeconómicas, dando cuenta de los cambios ocurridos a lo largo del período estudiado (entre 1980 y 2008). Por su parte, el quinto capítulo se orienta a analizar las asimetrías dentro del MERCOSUR, caracterizando los efectos de los shocks estructurales a que están expuestos los países y sus consecuencias sobre las variables relevantes, haciendo especial énfasis en la importancia de los shocks externos, sobre la base de la aplicación de técnicas de SVAR (Structural Vector Autoregressive). Por último, a la luz de la evidencia empírica recogida en los capítulos anteriores, el sexto capítulo apunta a brindar recomendaciones sobre mecanismos que permitan amortiguar las asimetrías y sus efectos, así como comentar algunas reflexiones finales.

## 2. Asimetrías macroeconómicas

En el caso del MERCOSUR, las diferencias entre los socios son muy marcadas en varios aspectos, como por ejemplo, en el tamaño geográfico, la población y la actividad económica. En este sentido, de acuerdo al Cuadro II.1, Brasil ocupa más de 2/3 de la superficie y del producto regional, y ostenta más de 3/4 de la población del MERCOSUR. Mientras, que tomados en conjunto Paraguay y Uruguay representan cerca del 4% del territorio y de la población, y menos del 3% del PIB agregado del bloque. Por su parte, Argentina tiene una participación territorial cercana al 29%, cerca del 16% de la población y poco menos del 30% de la producción total agregada.

Las discrepancias también son evidentes en términos del PIB per cápita. Sin embargo, si se toma en consideración esta variable, los socios más grandes no son necesariamente los de mayor ingreso. Brasil, siendo el país de mayor tamaño, tiene un PIB per cápita menor al de Argentina y Uruguay (el país más pequeño), pero superior al de Paraguay que es el país más pobre del MERCOSUR.

**Cuadro II.1. MERCOSUR: Asimetrías estructurales. Indicadores seleccionados**

Países	Población Total		Área Geográfica		PIB por habitante	PIB real		Importancia del sector de industrias manufactureras	
	Miles de personas	%	Miles de km <sup>2</sup>	%	USD constantes de 2000	USD constantes de 2000	Particip. en el MERCOSUR	Participación en el PIB total	
	2008		2008		2000-2008			1990-1999	2000-2008
Argentina	39.746	16,1	3.761	29,3	8.021	307.651	28,9	18,4	16,8
Brasil	195.138	79,2	8.498	66,2	3.918	726.273	68,3	16,0	14,8
Paraguay	6.230	2,5	407	3,2	1.376	7.982	0,8	16,0	14,4
Uruguay	3.342	1,4	176	1,4	6.520	21.670	2,0	13,0	11,4
MERCOSUR	246.464		12.842			1.063.576		16,6	11,4

Fuente: CEPALSTAT, INDEC, IPEA DATA, DGEEC e INE.

La evidencia para el MERCOSUR, en lo referente a la estructura productiva, muestra que las economías mayores no han ganado una mayor participación de la producción industrial manufacturera respecto al PIB. En todas las economías el ratio se ha ido reduciendo con el avance del proceso de integración.

Además de las asimetrías estructurales como las citadas, la literatura económica también reconoce la existencia de otro tipo de asimetrías, las de política o regulatorias. Mientras las asimetrías estructurales responden a factores tales como diferencias en la dimensión económica de los países, la dotación de factores, estructuras de mercado, grado de desarrollo o niveles de pobreza y exclusión social, las asimetrías de política o regulatorias refieren a diferencias en la implementación de políticas públicas. Éstas adquieren importancia en un proceso de integración cuando sus efectos de derrame traspasan las fronteras del país que las puso en práctica (Bouzas, 2005).

En el caso del MERCOSUR, las asimetrías de política o regulatorias son consecuencia de la debilidad de la región en la coordinación de políticas macroeconómicas y políticas de competencia, así como de la inconsistencia al interior de los propios países en la aplicación de los incentivos. En este sentido, políticas que han generado conflictos a lo largo de la historia del proceso de integración del MERCOSUR han sido las políticas cambiarias, junto con los incentivos a la inversión y a las exportaciones (Terra, 2008).

El propósito de estas líneas es presentar un breve análisis de las asimetrías estructurales y de política o regulatorias que se han presentado en el MERCOSUR, y la manera en que las mismas han sido tratadas dentro del bloque.

### 2.1. Asimetrías estructurales

Como se demostró más arriba y de acuerdo con Bouzas y Da Motta Veiga (2008), en el MERCOSUR las asimetrías estructurales entre países son muy importantes, cualquiera sea el indicador que se considere; y lo mismo ocurre con

las asimetrías entre regiones subnacionales. La mayoría de las regiones del interior del Brasil, país de mayor tamaño y complejidad de su estructura productiva, se encuentran entre las más pobres. Al respecto, al dividir las regiones en cuartiles, Cresta (2008) encuentra que en el periodo 1985-1994, los estados del Centro – Oeste, Norte y Nordeste de Brasil se ubican en el 25% inferior; mientras que la Patagonia, el Gran Buenos Aires, la región Pampeana, Cuyo y el Uruguay son las regiones de mayor ingreso. Por otro lado, en el periodo 1995-2003 la región del Centro – Oeste del Brasil sale del grupo de menores ingresos, pero el Norte y el Nordeste junto con Paraguay siguen siendo las regiones más pobres. En este segundo subperíodo, el Sudeste de Brasil se suma al grupo de ingresos per-cápita altos, junto con la Patagonia, el Gran Buenos Aires, la región Pampeana, el Uruguay y Cuyo.

Las diferencias de ingresos por habitantes entre regiones no han sufrido variaciones sustanciales, a pesar de que algunas de las regiones brasileñas más pobres se han acercado a los cuartiles superiores de ingresos. Esto podría haberse debido a que a lo largo de los años la Argentina y el Uruguay han mostrado un desempeño más dinámico, o han sido más exitosos en términos de distribución del ingreso, que Brasil y Paraguay. Siendo este último el país más pobre del MERCOSUR y cuya senda de crecimiento económico se ha estancado desde mediados de los noventa.

En cuanto a las diferencias en la actividad económica agregada y las sendas de crecimiento que ha seguido cada país, tanto Cresta (2008) como Blyde (2005) encuentran marcadas y persistentes disparidades entre regiones, tanto en tamaño como en desarrollo, que han potenciado la velocidad de convergencia de las regiones de mayores ingresos, mientras que ha ocurrido lo contrario en las de menores ingresos.

Aunque las diferencias en los ingresos per cápita de las regiones han sido grandes y persistentes, en términos de estructura productiva al parecer las diferencias no han sido muy marcadas. Al respecto, Sanguinetti y González (2006), analizando la relación entre asimetrías de tamaño, estructura productiva y distribución de las ganancias de la integración en el MERCOSUR, no han encontrado evidencia concluyente de que las economías más grandes hayan ampliado su participación en la producción industrial en un grado significativamente mayor que su PIB. El mismo estudio tampoco encuentra evidencia de que la liberalización comercial regional haya implicado un perjuicio para las economías más pequeñas del bloque en términos de

una reducción de la Inversión Extranjera Directa en el sector manufacturero. Sin embargo, sí encuentran evidencia de una mayor especialización productiva en todas las economías del MERCOSUR, y no solo en el Brasil, como se hubiera pensado *a priori*.

Por su parte, Lo Turco (2008), encuentra que las industrias intensivas en recursos naturales han tendido a concentrarse en Uruguay, Paraguay y la Argentina y que ha habido una dispersión de industrias intensivas en mano de obra calificada desde la Argentina y Uruguay hacia Brasil. Asimismo, la autora también encuentra evidencia de que Brasil ha sido el país que más ha diversificado su estructura productiva, a la par que ha concentrado casi exclusivamente la industria de alta tecnología del MERCOSUR. Esto último se ha debido en parte a la existencia de desvíos de comercio a lo largo del proceso de integración, pero también a factores como la escala del mercado, la calificación y especialización de la mano de obra y otros factores estructurales.

### 2.2. Asimetrías de política o regulatorias

En lo que respecta a las asimetrías de política o regulatorias, Bouzas y Da Motta Veiga (2008) afirman que en los cuatro países existe una larga tradición de intervenciones del estado con el objeto de promover actividades productivas, entre las que citan políticas de promoción de la producción, de la inversión y de exportaciones o importaciones para determinados sectores productivos o regiones geográficas. Como consecuencia, a pesar del intento de liberalización de las economías en los noventa, mediante la introducción de políticas que estuvieron dirigidas a sustituir los instrumentos sectoriales por otros que favorecieran a todos los sectores, en cada uno de los países del MERCOSUR coexisten instrumentos de política contrapuestos que acotan el grado de competencia entre empresas ubicadas en distintas regiones o países, o en diferentes sectores productivos.

Como ejemplos de estos últimos puede mencionarse a los regímenes automotrices de Argentina y Brasil y el régimen para equipos de informática y telecomunicaciones en éste último. El activismo en materia de concesiones de incentivos se profundizó, sobre todo en Brasil, mediante facilidades otorgadas por parte de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, a pesar del alto grado de discrecionalidad en la concesión de incentivos industriales y comerciales, Bouzas y Da Motta Veiga sostienen que la superposición de instrumentos de política fue comple-

mentada por la acción de *lobbies* sectoriales e intereses burocráticos que limitaron la consistencia y eficacia de los instrumentos utilizados.

La experiencia del MERCOSUR en materia de incentivos de política sugiere que los regímenes de atracción de inversiones han sido particularmente perjudiciales para el proceso de integración. La competencia por la atracción de inversiones entre los países y por la localización de las mismas en regiones o sectores específicos generó una serie de conflictos entre los socios del bloque y desalentó la eliminación de barreras a los flujos de comercio.

En definitiva, la mayoría de las políticas de incentivos implementadas en cada uno de los países del MERCOSUR han sido diseñadas para afrontar problemas individuales, y no se ha avanzado en la formulación de políticas de competencia a nivel regional. Este hecho ha obstaculizado el proceso de integración.

No obstante, en el MERCOSUR no solo han existido diferencias en las políticas comerciales, de incentivos a la producción o de atracción de inversiones. Aunque los hechos estilizados históricos en la conducción económica de los países han sido muy similares, pasando por episodios de crisis de deuda externa y de alta inflación, las discrepancias también se han podido notar en la conducción de las políticas macroeconómicas, sobre todo de los regímenes monetario-cambiaris y de la política fiscal.

En efecto, a pesar de que los ciclos en las variables fiscales de los diferentes países de la región presentan un cierto grado de sincronización (tal como muestran Badagán y Cresta, 2006), tanto las estructuras de gastos como especialmente la de ingresos presentan características bastante disímiles en los distintos países (véase Aboal et al, 2009). A su vez, existen importantes discrepancias en las políticas de endeudamiento seguidas por los diferentes países del bloque, así como las diferentes estructuras de sus deudas públicas. Todo lo cual, ha impedido avanzar en el diseño e implementación de políticas de cooperación en el área tributaria y de convergencia hacia reglas fiscales comunes.

Por otra parte, si bien todas estas economías han avanzado hacia la aplicación de regímenes cambiarios relativamente más flexibles, las diferencias relativas en las políticas macroeconómicas monetarias y cambiarias seguidas en el pasado se han visto reflejadas en las diversas respuestas que estas economías han tenido ante los *shocks* externos comunes.

Las discrepancias en cuanto a la conducción de las políticas monetario-cambiaris y fiscales, se hicieron más evidentes durante las etapas finales del plan Real de Brasil y el *Currency Board* de la Argentina, donde las devaluaciones de las monedas, combinadas con aceleraciones de la inflación junto con desequilibrios fiscales y la amenaza de insostenibilidad de la deuda pública, condujeron a desequilibrios en los mercados financieros y el comercio exterior que se extendieron rápidamente a los socios más pequeños, con efectos negativos significativos. Estos problemas potenciaron los efectos negativos desencadenados a finales de los noventa por las crisis económicas acaecidas en Rusia y Asia que se trasladaron a la mayoría de los países de América Latina, y de la que los países del MERCOSUR no estuvieron ajenos.

Fueron estas crisis macroeconómicas las que estimularon un análisis más profundo del tema de las asimetrías, tanto a nivel académico como político en el MERCOSUR. Los socios más pequeños comenzaron a exigir tratamientos más diferenciados, mientras que los socios mayores iniciaron negociaciones para zanjar los conflictos comerciales que se habían instalado tras las crisis. Pero, este nuevo giro hacia el tratamiento de las asimetrías a nivel regional no solo se limitó a las demandas de tratos diferenciados, sino que a finales del año 2003 se inician las negociaciones para la instauración de un fondo para el financiamiento de proyectos tendientes a reducir las asimetrías estructurales, que culminan con la creación, reglamentación y puesta en funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) entre los años 2004 a 2006.

### 2.3. Tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR

El tratamiento de las asimetrías al interior del MERCOSUR no fue realizado mediante la implementación de políticas o programas explícitos a nivel regional, sino que se llevó adelante a través de la concesión de mayor flexibilidad y excepciones respecto a los compromisos de cada país con el proceso de integración. Más específicamente, se concedieron prórrogas al proceso de convergencia de los aranceles hacia los acordados, junto con extensiones a las listas de productos exceptuados de la liberalización interna, y el mantenimiento de los regímenes nacionales como las zonas francas y los mecanismos de admisión temporaria *draw back*.

En lo referente al Arancel Externo Común (AEC), se ampliaron las listas de excepciones aplicadas por Paraguay y Uruguay; y se les permitió la aplicación de alícuotas menores

para la importación de algunos bienes intermedios, de capital, telecomunicaciones e informática. Adicionalmente, se le han otorgado condiciones más favorables al Paraguay en las reglas de origen, en cuanto al porcentaje de contenido regional de los bienes, y además se le ha otorgado un tratamiento diferenciado en las negociaciones con terceros países.

El tratamiento de las asimetrías ha adquirido un carácter distinto recientemente, con el diseño de políticas e instrumentos de convergencia explícitos o discriminatorios orientados a combatirlos o corregirlos. Entre las decisiones más importantes se encuentra la creación y reglamentación de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), mediante las decisiones del CMC 45/04 y 18/05. Este instrumento fue creado con el propósito de promover proyectos de infraestructura física y económica, estimular la competitividad en las regiones y países más pequeños o rezagados y promover la cohesión social. El FOCEM tendrá una vigencia de 10 años, siendo los recursos comprometidos a ser aportados por cada miembro de 100 millones de dólares americanos al año, a partir del tercer año. Los aportes de cada país son determinados según su participación en el PIB regional, y la asignación de los mismos tiene una mayor concentración hacia los países más pequeños.

En definitiva, el tratamiento conjunto de las asimetrías en el MERCOSUR ha sido relativamente reciente, sobre todo lo relacionado a las asimetrías estructurales, y en su mayoría han buscado asegurar a las economías más pequeñas un mayor acceso a los mercados internacionales y reducir los costos del desvío de comercio. Sin embargo, según Sanguinetti (2007), estas medidas no serían inocuas respecto al objetivo principal de libre circulación interna de los bienes, puesto que este no podrá consolidarse si existen “perforaciones” constantes al AEC. Para evitar estos problemas, este autor propone una readecuación del AEC reduciéndolo para bienes de capital e insumos intermedios. Esto permitirá completar la convergencia hacia la Unión Aduanera sin comprometer la competitividad de las economías más pequeñas.

Por otro lado, la creación del FOCEM ha sido muy importante porque implica un tratamiento explícito del problema de las asimetrías a nivel regional. Sin embargo, según Bouzas y Da Motta Veiga, su modesta dotación de recursos, la dispersión de objetivos y la ausencia de un marco estratégico para evaluar la consistencia de los proyectos con los objetivos del desarrollo regional, le darían un carácter más bien

redistributivo más que de promoción de la convergencia y la cohesión social.

### 2.4. En síntesis

Las asimetrías entre los países que conforman un proceso de integración como el MERCOSUR, pueden acotar su apropiación de los beneficios de dicho proceso así como incrementar los costos del mismo, debilitando la profundización de la integración, al incrementarse la percepción de los países menos favorecidos de que la misma disminuye el bienestar de sus habitantes.

En este sentido, en el MERCOSUR existen marcadas discrepancias entre los miembros, no solo en términos estructurales sino también en cuanto a las políticas implementadas por cada uno de ellos. Estas discrepancias han sido afrontadas históricamente a través de la concesión de excepciones respecto a los compromisos de la integración, y de mayor flexibilidad para los socios más pequeños. Sin embargo, este tipo de políticas ha sido considerado como entorpecedor del proceso de profundización del libre comercio, por lo que el bienestar general se incrementaría si se eliminan las concesiones.

Un tipo de tratamiento distinto de las asimetrías se ha implementado en el MERCOSUR recientemente con la creación de los Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM), que explícitamente buscarán abordar proyectos de infraestructura física, incremento de la competitividad y la cohesión social. No obstante, debido a diversos factores todavía es considerado por algunos autores como meramente redistributivo más que de fomento de la convergencia y la cohesión.

En definitiva, como sostiene Sanguinetti, además de proveer recursos muy importantes para financiar proyectos que reduzcan las asimetrías, sobre todo para los países más pequeños; la relevancia del FOCEM se funda en su carácter de foro consultivo donde discutir y coordinar las políticas dentro de un marco más compatible con el proceso de integración. Asimismo, si los parámetros establecidos para la aprobación de los programas a ser financiados por el FOCEM se trasladan a las políticas nacionales que pudieran implementarse individualmente, contribuiría, a su vez, a mejorar la calidad de las mismas.



### 3. Lecciones de otras experiencias de integración

Uno de los temas que más debate ha suscitado en los últimos tiempos, sobre todo en Europa, ha sido el proceso que ha conducido a la integración económica, y posterior unificación monetaria de un grupo de países muy importantes dentro de ese continente.

Entre los factores que mayores interrogantes han presentado se encontraban cuestiones como la convergencia entre los países, la suavidad con que se llevaría adelante el proceso de transición hacia la moneda única, la sostenibilidad que tendría la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre los países participantes de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y muchos otros aspectos no solo relacionados con el aspecto económico.

En una unión monetaria, los países renuncian a la política monetaria individual y todas las decisiones relacionadas con ésta son traspasadas a un sistema monetario conjunto. En el caso de la UEM, este sistema es presidido por el Banco Central Europeo. Por lo tanto, en la unión monetaria, la política monetaria común solo puede ser utilizada eficientemente para enfrentar los shocks comunes para todos los países. Es decir, en ausencia del tipo de cambio nominal y de las tasas de interés independientes como instrumentos de política económica, para ajustar las economías ante los shocks asimétricos (perturbaciones que afectan solo a un país en forma específica, o shocks comunes a todos pero que tienen efectos dispares sobre algún país), los países tienen que recurrir a otros instrumentos de política económica. En teoría, el ajuste ante este tipo de shocks y el posterior retorno al equilibrio puede obtenerse a través de los siguientes canales: i) flexibilidad de precios y salarios; ii) cambios en política fiscal; iii) diversificación del riesgo a través del sistema financiero y; iv) movilidad de factores y particularmente de la mano de obra entre países.

Dada la envergadura del cambio que ha representado la UEM para los países que la componen, el análisis que se presenta en este trabajo descansa sobre el funcionamiento que ha tenido la misma en la compleja tarea de contrarrestar o acomodar los shocks asimétricos que han podido presentarse en su seno. Pero, debido a la importancia de conocer los antecedentes históricos previos a la constitución de la UEM, también se presenta una síntesis del proceso de integración antes de su entrada en vigencia.

#### 3.1. El impulso inicial del proceso de integración

Al finalizar la segunda guerra mundial, la necesidad de reconstruir Europa y de terminar definitivamente con los conflictos entre los países, obligó a un mayor acercamiento entre éstos. Con este propósito, numerosos intentos de integración fueron iniciados, pero fue en ocasión de la firma del Tratado de Roma, del 25 de Marzo de 1957, en que se constituyen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA) cuando estos intentos de integración reciben el impulso definitivo<sup>1</sup>.

Mientras el tratado CEEA intentaba crear un mercado común para la energía nuclear, caracterizado por la libre circulación de la materia prima, la tecnología y la mano de obra especializada, el tratado CEE perseguía la creación de un mercado común mediante la liberalización de los movimientos de mercancías, personas, servicios y capitales, que a su vez estarían protegidos por una tarifa aduanera común. Asimismo, también perseguía establecer políticas comunes en los ámbitos de la agricultura y de los transportes así como avanzar en la armonización de las políticas económicas de cada uno de los países. Para llevar a la práctica estos objetivos, el tratado contemplaba la creación del Consejo, el Tribunal de Justicia y el Parlamento.

En esta etapa también se creó el Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuya misión era la de contribuir al desarrollo equilibrado del territorio comunitario a través de la integración económica y la cohesión social. El BEI apoya las estrategias de adhesión de los países candidatos a formar parte de la Unión y aplica el apartado financiero de los acuerdos celebrados en el marco de las políticas europeas de ayuda y cooperación al desarrollo. Este banco no concede financiación general a un Estado, sino que co - financia proyectos concretos, de manera parcial y subsidiaria.

Durante los años siguientes a la entrada en vigor de los tratados se consiguieron nuevos avances en el proceso de integración que permitieron establecer una zona de libre comercio entre los países miembros, puesto que se suprimieron las restricciones a la circulación de las mercancías producidas en la zona, pero se conservó la independencia comercial respecto a terceros países. Además, el 1 de Julio de 1968, el éxito de la integración permite la entrada en vigor de la Unión Aduanera que hacía posible la eliminación de los últimos derechos aduaneros sobre los productos industriales y la aplicación de un arancel común frente a productos procedentes de terceros países. Con el correr de los años la integración se fortaleció y nuevos socios fueron sumándose al proceso.

Tras la consecución del Mercado Común y la ampliación de la Comunidad, en los años setenta se pretendió avanzar en el deseo de establecer una política económica y monetaria común.

#### 3.2. Los primeros intentos de unificación monetaria

Luego de la turbulencia económica que rodeó las crisis del dólar de 1971-1973, Alemania, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, decidieron participar en una flotación conjunta informal frente al dólar, conocida como la "serpiente". Otros países como Francia, Italia y Gran Bretaña se unieron más tarde. Este mecanismo de cambios consistía en fijar unas paridades entre las monedas nacionales y el Dólar manteniendo una banda de flotación máxima de 2,25%. Sin embargo, los problemas monetarios internacionales y las crisis energéticas impidieron que el sistema tuviese éxito. De hecho, la participación francesa, italiana y británica en los acuerdos de la serpiente monetaria durante la década de los setenta fueron breves y esporádicas, quedando limitada al Marco y a las monedas más estrechamente relacionadas con él. No obstante, la serpiente sirvió de prólogo para el más completo Sistema Monetario Europeo (SME). Puesto que a mediados de Julio de 1978, tras el Consejo Europeo de Bremen, Alemania y Francia presentaron el proyecto de cooperación que culminó más tarde en el SME.

Los ocho participantes iniciales en el mecanismo de tipos de cambio fijos del Sistema Monetario Europeo<sup>2</sup> empezaron a operar en una red formal de tipos de cambio mutuamente fijados en marzo de 1979. Un complejo conjunto de acuerdos de intervención en el SME servía para restringir los tipos de cambio de las monedas participantes a unos márgenes de fluctuación específicos<sup>3</sup>.

Los ataques especulativos sobre las monedas del SME no tardaron en sacudir las paridades, forzando a Francia, Italia, y a algunos de los países más pequeños, a salirse del sistema. Este escenario trajo consigo una elevada heterogeneidad de las tasas de inflación anuales, que iban desde el 2,7% de Alemania al 12,1% de Italia. Sin embargo, mediante una combinación de cooperación de políticas y realineamientos, el club de tipos de cambio fijos del SME sobrevivió e incluso creció, añadiendo a sus filas a España en 1989, a Gran Bretaña en 1990 y a Portugal a principios de 1992. Solo en septiembre de 1992 esta expansión sufrió un súbito retroceso, cuando Gran Bretaña e Italia abandonaron el mecanismo de tipos de cambio del SME al inicio de la crisis monetaria europea que obligó, al cabo de un año, a los miembros restantes a retirarse a unos márgenes de los tipos de cambio más amplios.

Como se ha mencionado, el funcionamiento del SME se ha visto ayudado por importantes válvulas de escape que inicialmente ayudaban a mitigar los efectos de las crisis. La mayor parte de los tipos de cambio "fijados" por el SME hasta agosto de 1993 podían fluctuar al alza o a la baja en un 2,25% respecto a un valor de paridad asignado. La peseta española y el escudo portugués tenían bandas del  $\pm 6\%$ , al igual que la libra esterlina hasta que en setiembre de 1992 comenzó a flotar frente a las demás monedas del SME. La lira italiana tuvo de forma similar una banda del 6% hasta enero de 1990, cuando Italia adoptó la banda estrecha del  $\pm 2\%$ . La inestabilidad inflacionista fue habitual en la Italia de los años setenta y la banda especial de ese país quería darle una mayor libertad para elegir sus políticas monetarias que a otros países miembros. Análogamente, los miembros más nuevos: España, Portugal y Gran Bretaña, deseaban un mayor margen de maniobra durante los periodos de inicio y por ello eligieron también empezar con bandas amplias. En agosto de 1993, nuevamente todas las bandas del SME (excepto la existente entre el Marco y el Florín holandés) se ampliaron al  $\pm 15\%$  bajo la presión de los ataques especulativos.

Como otra crucial válvula de seguridad, el SME desarrolló provisiones generosas de extensión de créditos de los miembros de moneda fuerte a los de moneda débil. Si el Franco francés se depreciaba demasiado frente al Marco, por ejemplo, el banco central de Alemania, el Bundesbank, debía prestar al banco central de Francia Marcos alemanes que podían venderse a cambio de Francos en el mercado de divisas.

Adicionalmente, durante los años iniciales de funcionamiento del sistema, varios miembros (fundamentalmente Francia e Italia) redujeron la posibilidad de ataques especulativos al mantener controles de cambios que limitaban directamente las ventas de residentes internos de moneda nacional a cambios de divisas. Todos los controles franceses, italianos, daneses y belgas fueron desmantelados en una serie de fases que se completaron en 1990. El resto de las restricciones a los pagos dentro de la UE fueron eliminadas en 1995.

Durante un periodo de cinco años y medio a partir de enero de 1987, ningún acontecimiento económico adverso fue capaz de romper el compromiso del SME con sus tipos de cambio fijos. Sin embargo, esta situación se complicó en 1992 cuando las perturbaciones económicas provocadas por la reunificación de Alemania en 1990, generaron presiones macroeconómicas asimétricas en este país, y en sus principales socios del SME.

1. Los países originalmente signatarios del Tratado de Roma fueron Francia, Italia, Alemania (en aquel entonces solo la República Federal del Alemania), Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

2. Estos países fueron: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Holanda).

3. Técnicamente, todos los miembros de la UE eran automáticamente miembros del SME, pero sólo quienes asumían los márgenes de fluctuación pertenecían al mecanismo de tipos de cambio del SME.

La reunificación alemana se vio acompañada de una masiva expansión fiscal interna, a medida que el gobierno tomaba préstamos para reconstruir la parte oriental y transfería recursos a sus ciudadanos relativamente más pobres. Al mismo tiempo, la reunificación aumentó las aspiraciones económicas de los alemanes del este, que consumían más y demandaban mayores salarios. El resultado de estos cambios fue una expansión en Alemania que trajo una mayor inflación, que el banco central de este país resistía mediante incrementos en las tasas de interés.

Otros países del SME, como Francia, Italia y Gran Bretaña, sin embargo, no estaban experimentando una expansión simultánea a la de Alemania. Al igualar las elevadas tasas de interés alemanas para mantener fijos sus tipos de cambio frente al Marco, sin quererlo, presionaron a sus economías hacia una profunda recesión. Alemania se negó a escuchar las peticiones de sus socios para que redujera sus tasas de interés, bajo el temor de espolear su inflación interna. Al mismo tiempo, otros países del SME temían que, si devaluaban sus propias monedas para estimular sus economías, frenarían el progreso hacia la moneda única de la UE y perderían la credibilidad política que habían construido evitando, durante cinco años, los realineamientos de sus monedas. El conflicto político entre Alemania y sus socios provocó, a partir de septiembre de 1992, una serie de fuertes ataques especulativos contra las paridades del SME. En agosto de 1993, como ya se ha mencionado, el SME se vio forzado a retirarse a bandas muy amplias ( $\pm 15\%$ ), que se mantuvieron en vigor hasta la introducción del Euro en 1999.

En definitiva, en sus inicios, el SME se caracterizó por frecuentes realineamientos de las monedas, y un generalizado control público de los movimientos de capital, dejando mucho espacio para la política monetaria nacional.

Finalmente, en esta etapa del proceso de integración la mayor coordinación de las políticas económicas había sido perseguida con mayor intensidad. Pero no solo la coordinación de las políticas económicas fue un objetivo explícito, sino que desde el Consejo de París de 1972 también se fijaron las primeras directrices en términos de política regional, que culminaron con la creación en 1975, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a atenuar las disparidades crecientes entre las regiones comunitarias a través de la financiación de infraestructuras y de inversiones industriales.

En el año 1989, todavía durante la plena vigencia del SME y coincidiendo con la realización de la Cumbre de Madrid, se

reunió un comité presidido por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, con el objeto de evaluar el funcionamiento del SME y la posibilidad de profundizar los acuerdos de integración al interior de la UE. Como resultado de esta reunión, el comité recomendó una transición en tres etapas hacia la creación de una Unión Económica y Monetaria. Este objetivo se materializaría en la forma de una Unión Europea en la cuál las monedas nacionales serían reemplazadas por una única moneda, controlada por un solo banco central que actuaría en nombre de todos los miembros de la unión

En la primera etapa del plan Delors, todos los miembros de la UE tenían que participar en el Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC) del SME. En la segunda etapa, los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio tenían que ser estrechados y algunas decisiones de política económica debían quedar bajo un control de la UE más centralizado. Finalmente, la tercera etapa del plan Delors implicaba la sustitución de las divisas nacionales por una única moneda europea, y la cesión de todas las decisiones de política monetaria a un Sistema Europeo de Bancos Centrales, análogo al Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, y presidido por el Banco Central Europeo.

El 10 de diciembre de 1991, los líderes de los países de la UE se reunieron en Maastricht, Holanda y acordaron la ratificación nacional de las enmiendas al Tratado de Roma que debían poner a la UE en la senda de la Unión Económica y Monetaria. En el Tratado de Maastricht se encontraban incluidas las disposiciones para que la segunda etapa del plan Delors se iniciara el 1 de enero de 1994; y para que el inicio de la tercera etapa se produjera el 1 de enero de 1999 a más tardar.

Considerando la experiencia previa del SME, la creación de la Unión Económica y Monetaria, que implicaba la pérdida de la política monetaria nacional y la fijación irrevocable de los tipos de cambio al interior de la misma, trajo consigo un amplio debate acerca de los futuros mecanismos o instrumentos que deberían ser implementados por los países o por la UE ante la ocurrencia de perturbaciones externas que los afectasen de manera asimétrica.

### 3.3. Mecanismos alternativos al tipo de cambio: las experiencias de estabilización y ajuste en la Unión Económica y Monetaria

Un amplio conjunto de estudios realizados antes de la vigencia de la UEM, tanto para los países de esta zona de Eu-

ropa como para otros países industrializados, han dejado constancia de que un mejor funcionamiento de los mercados laborales y de productos permitiría fortalecer el proceso de ajuste ante perturbaciones macroeconómicas de corto plazo en ausencia del tipo de cambio nominal. Un accionar correcto de este tipo de mecanismos de mercado tendría mayor utilidad en los procesos de ajuste, porque permitiría acomodar los efectos de las perturbaciones con relativa mayor rapidez, y aliviaría la carga que tendría que soportar la política fiscal, e incluso permitiría incrementar el potencial de crecimiento de largo plazo de las economías.

Otro aspecto que ha sido considerado de suma importancia en el ajuste dentro de una unión monetaria es un mayor desarrollo junto con una integración más profunda de los mercados financieros, puesto que esto permitiría la suavización del consumo y el ingreso entre periodos, y la reasignación del capital entre regiones o sectores económicos.

La experiencia de la política económica dentro de la UEM es todavía muy escasa debido al relativamente corto tiempo de vida de la misma. Esto imposibilitaría una medición certera de la efectividad de los distintos mecanismos de ajuste alternativos al tipo de cambio. No obstante, de acuerdo con informes elaborados por la Comisión Económica y Financiera de la Unión Europea, en los diez años de funcionamiento de la UEM ya se ha completado un ciclo económico<sup>4</sup>, lo que permite examinar la experiencia de ajuste con mayor seriedad.

En las páginas siguientes se analizan los mecanismos alternativos al tipo de cambio que han sido empleados dentro de la UEM para ajustar las economías individuales. Antes de abordar estos temas se presenta una breve descripción de la dinámica de los tipos de perturbaciones que han experimentado las economías europeas. Esto último es importante porque las elecciones de los instrumentos de política que serán utilizados cuando fallen los mecanismos de mercado dependen de la frecuencia con que se suceden los shocks, sumada a las características que presentan. Asimismo, el correcto funcionamiento de estos últimos refuerza la efectividad de los mecanismos institucionales.

#### Características de las perturbaciones

La frecuencia de los shocks de demanda específicos de cada país, que fueron un factor de preocupación clave en las etapas previas a la adopción de la moneda común, y por tanto, de la eliminación del tipo de cambio nominal en cada país, se ha ido reduciendo (Giannone y Reichlin, 2006). Notablemente, los shocks generados por la mala conducción de la

política monetaria o por desalineamientos del tipo de cambio nominal han desaparecido. Los shocks provenientes de la política fiscal también se han vuelto menos frecuentes debido a la adopción de las “reglas fiscales” establecidas en la normativa de la UE, y operativizadas a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Darvas, Rose, y Szapáry, 2006). Esto no solo ha ocurrido en los países grandes sino también en aquellos países más pequeños considerados “periféricos”.

Por el contrario, la incidencia relativa de los shocks comunes ligados a fluctuaciones del Euro en el mercado cambiario internacional y los shocks de oferta, como los vaivenes de los precios de los *commodities* e insumos, y los cambios en las ventajas comparativas respecto al resto del mundo se han vuelto más importantes.

Dentro de este nuevo escenario, las políticas diseñadas por la UEM han sido muy efectivas para enfrentar la dinámica de los shocks. La política monetaria ha sido utilizada en forma muy efectiva para enfrentar las perturbaciones de demanda agregada comunes. Ahora bien, aunque los shocks asimétricos de demanda han sido más escasos, estos requieren otros mecanismos alternativos a la política monetaria.

#### El rol de los mercados de productos y el mercado laboral

Estudios empíricos desarrollados por la Comisión Económica y Financiera Europea sugieren que los mecanismos de mercado se han ido fortaleciendo periodo tras periodo luego de la adopción plena del Euro, aunque todavía existe camino por recorrer, para que estos se conviertan en la principal herramienta de estabilización.

Considerando primero la capacidad de los precios de responder con rapidez ante perturbaciones, estudios a nivel microeconómico indican que en promedio, estos permanecen fijos por aproximadamente cuatro trimestres en la zona del Euro, lo que se compara con menos de dos trimestres para el caso de EE. UU. (Dhyne et al. 2006). Los resultados en el caso de los salarios son similares, su duración es de aproximadamente cinco trimestres en la UEM, mientras que en los EE.UU. permanecen fijos menos de tres trimestres (Comisión Europea, 2008).

4. El ciclo completo dentro de la UEM se ha caracterizado por un auge que alcanzó su pico en el periodo 1999-2000; a partir de allí se inicia la contracción que culmina en el año 2003. En el año 2004 se inicia la recuperación que se mantuvo hasta finales del 2008.

**Cuadro III.1. Promedio de trimestres en que los salarios y precios permanecen fijos**

Tipo de estudios	Zona del Euro	EE.UU.
Estudios de precios (Dhyne et al. 2006)	4,3	1,6
Estudios de salarios (Comisión Europea)	5,0	2,4

Por su parte, el impacto de la movilidad de la mano de obra también ha sido objeto de un vasto análisis<sup>5</sup>. La mayoría de los estudios relacionados con la rigidez de la fuerza laboral sugieren que los aspectos institucionales y de se-

guridad social, aunque persiguen importantes objetivos sociales de bienestar, han generado obstáculos para una mayor participación laboral y la creación de empleos. Tal como se aprecia en el cuadro III.2, los altos niveles de desempleo también han sido más persistentes dentro de la UEM en comparación con otros países industrializados como los EE.UU.

Debido a que la respuesta del mercado laboral es más rápida en los EE.UU respecto a los países de la zona del Euro, una perturbación particular que afecte la demanda de empleo requerirá una reacción de mayor cuantía en los salarios y los precios en esta última.

**Cuadro III.2. Indicadores del mercado laboral**

Indicadores	Unidad de medición	Zona Euro		Estados Unidos	
		1989-1998	1999-2008	1989-1998	1999-2008
Empleo	% de variación anual	0,6	1,3	1,5	1,0
Productividad laboral	% de variación anual	1,6	0,8	1,5	1,6
Desempleo	% de variación anual	9,3	8,3	5,8	5,8
Inflación	% de variación anual	3,3	2,2	3,3	2,8

Fuente: Unión Europea, Comisión Económica y Financiera.

A la luz de la menor flexibilidad de los precios y salarios en la UEM respecto a otros mercados, la atención de varios economistas se ha centrado en tratar de explicar el origen de esas rigideces.

Con este propósito, se ha mencionado que las regulaciones severas de los mercados de productos, la alta protección del empleo, un salario mínimo elevado, un fuerte poder sindical y generosos beneficios por desempleo son aparentemente los responsables de reducir el grado de respuesta relativa de los precios y salarios ante perturbaciones económicas de corto plazo (Holden, 2004).

Sin embargo, otros estudios realizados por la Comisión Económica y Financiera de la Unión Europea indican que el impacto de los poderosos sindicatos se ha ido reduciendo en los años posteriores a la adopción de la moneda común, lo cual sugiere un cambio en el comportamiento sindical dentro de la UEM. Estos últimos resultados atribuyen la raíz de la poca flexibilidad de precios y salarios a aspectos institucionales y regulaciones estrictas que inhiben la competencia en los mercados de productos y laboral.

La evidencia empírica también sugiere que los precios dentro de la zona del Euro son ajustados con menor fre-

cuencia en el sector servicios. Notablemente, los recortes de precios en este sector son menos comunes comparados con el resto de la economía (Dhyne et al 2006 y Fabiani et al. 2005). Al parecer existen tres razones principales para mantener fijos los precios por parte de las empresas: i) mantener relaciones de largo plazo con los clientes; ii) la negociación de contratos explícitos para prevenir cambios en precios y; iii) las empresas preferirían alterar los precios solo después de que lo hagan sus competidores.

#### *El rol de los mercados financieros*

El rol de los mercados financieros ha ido creciendo en importancia dentro de la UEM, en un marco en el cual los salarios y los precios han sido relativamente menos flexibles que en otras regiones del mundo, la movilidad de la mano de obra entre países de la Euro zona ha sido muy reducida, y la integración de los mercados de productos es todavía imperfecta. Los mercados financieros han sido importantes sobre todo a través del suavizamiento inter-temporal del consumo y del ingreso. Pero, también lo han sido aliviando la carga impuesta sobre la política fiscal y mejorando la transmisión de la política monetaria común (Baele et al, 2004).

Los mercados financieros de los distintos países dentro de la unión monetaria permitirían suavizar los patrones de consumo en el tiempo, y posibilitarían la diversificación del riesgo de los shocks específicos de cada país a través de un mayor flujo de capitales entre ellos.

Si los mercados de capitales están suficientemente desarrollados e integrados, el nivel de ingresos de los habitantes de un país determinado puede ser suavizado mediante la obtención de ganancias de la tenencia de activos financieros en diferentes países, puesto que esas ganancias no dependerían exclusivamente de la producción doméstica. De esta manera, la suavización del ingreso en el mercado de capitales se consigue mediante la diversificación de inversiones en diferentes espacios geográficos antes de la ocurrencia de los shocks. Por lo tanto, estos instrumentos del mercado de capitales proveen una suerte de seguro tanto contra perturbaciones permanentes como transitorias.

Por su parte, si el crédito puede fluir libremente de un país a otro, sus habitantes pueden suavizar sus ingresos a través de distintos mecanismos de créditos. Sin embargo, el canal del crédito solo es relevante en forma temporal, puesto que los préstamos no serán sostenibles si los efectos de los shocks se presentan como persistentes.

La evidencia empírica indica que en la UE ninguno de los dos canales ha tenido un impacto significativo en el suavizamiento del ingreso hasta después de los años 80 (Asdrubaldi y Kim, 2004). El rol de los mercados financieros en el suavizamiento de los niveles de ingresos se ha fortalecido dentro de la UE después de la plena vigencia de la UEM, aunque todavía sigue siendo relativamente menos importante que en los EE.UU. (Comisión Europea, 2008 y Sorensen et al. 2007). En este sentido, el canal del mercado de capitales ha ganado en importancia respecto al canal del crédito. Este resultado es consistente con la evidencia del incremento en la contratación de seguros y la diversificación de la cartera de inversiones sosteniendo activos en distintos países, a medida que la integración financiera se profundiza.

#### *El rol de la política fiscal*

Desde las etapas previas a la adopción del Euro, la política fiscal fue considerada como el instrumento más importante para absorber o acomodar los *shocks* específicos de cada país, o aquellos *shocks* comunes a todos los países pero con efectos asimétricos entre ellos, dentro del área de influencia de la UEM.

Sin embargo, la política fiscal como instrumento de estabilización en la UEM ha enfrentado numerosas restricciones:

- En primer lugar, la mayor integración y el desarrollo de los mercados financieros ha actuado como un sustituto de la misma, y ha disminuido su efectividad.

- En segundo lugar, los cambios que han ocurrido en los tipos de *shocks* que afectan a los países de la UEM, en donde han prevalecido los shocks de oferta, han implicado una mayor reducción en la efectividad de la política fiscal discrecional y de los estabilizadores automáticos.

- Y, en tercer lugar, varios estudios empíricos han encontrado que la política fiscal se ha comportado de manera procíclica, y este comportamiento ha sido más notorio en los periodos de auge. Además, la mayoría de los países han estado comprometidos en mejorar sus cuentas fiscales luego del lanzamiento de la moneda común, con el propósito de ajustarse a los lineamientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Finalmente, las reducciones en la tasa de crecimiento poblacional y el consecuente envejecimiento de la población dentro de la UEM podrían restringir aún más la disponibilidad de la política fiscal como instrumento de estabilización en el

5. Los resultados principales de las investigaciones referentes al mercado laboral en Europa son recogidos en un trabajo de Arpaia y Mourre (2005).

futuro. Este fenómeno ya ha iniciado discusiones acerca de los ajustes presupuestarios que serán necesarios para asegurar la sostenibilidad de las cuentas fiscales en los próximos años.

**Instituciones de créditos**

Además de los presupuestos nacionales, en la Unión Europea los Estados Miembros poseen a su disposición una variedad de instrumentos de préstamos, la mayoría de ellos otorgados directamente por el Banco Europeo de Inversiones (BEI)<sup>6</sup>. Un gran porcentaje de estos préstamos son otorgados a los estados miembros, pero los créditos otorgados fuera de la Unión Europea han ido creciendo en importancia.

Los préstamos del BEI son concedidos siguiendo prioridades de inversión, con un énfasis especial hacia el financiamiento de las redes de transporte (Trans-European Networks, TENs), transferencias energéticas y telecomunicaciones. Ahora bien, luego del delineamiento del Programa Especial de Acción de Ámsterdam (ASAP) se introdujeron innovaciones que incluyeron la participación del BEI en el financiamiento de pequeñas y medianas empresas con alto potencial de crecimiento (Small and Medium – Sized Enterprises, SMEs).

Otros instrumentos de financiación de proyectos existen a través del Fondo Europeo de Inversiones (European Investment Fund, EIF), que ha financiado iniciativas que se encuadran tanto dentro de los TENs como SMEs. También existen facilidades de fondos de asistencia de mediano plazo para corregir desequilibrios de balanza de pagos de los Estados Miembros.

Finalmente, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es un instrumento financiero de la Comisión Europea cuya finalidad es la ayuda para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión Europea. Estos fondos son subvenciones que deben ser gestionadas directamente por las administraciones públicas; no por empresas u organizaciones privadas, teniendo cada una de ellas un cupo de fondos asignado a priori para realizar proyectos en sus zonas geográficas. Las acciones financieras, por lo tanto, deben estar incluidas dentro de los Programas Operativos Regionales que cada Estado elabora siguiendo los Marcos Comunitarios de Apoyo aprobados.

Las áreas de desarrollo más comúnmente afectadas al financiamiento del FEDER son los transportes, telecomu-

nicaciones, energía, medio ambiente, investigación e innovación, las infraestructuras sociales, la formación, la rehabilitación urbana y la reconversión industrial, el desarrollo rural, la pesca, e incluso el turismo y la cultura.

**3.4. Lecciones para el MERCOSUR**

En este capítulo se ha realizado una revisión de los distintos mecanismos que más se han empleado dentro de la UEM para acomodar los efectos negativos de los shocks asimétricos de los países, o de aquéllos comunes, pero cuyos efectos son diferentes en cada país. Con este propósito, se han comparado los resultados de numerosos estudios teóricos y empíricos que han abordado este tema, tanto en los años previos a la adopción de la moneda única como en los subsiguientes.

Los resultados para la UEM indican que la profundización de la integración financiera ha podido actuar como un importante mecanismo de ajuste, logrando suavizar el consumo entre periodos mediante la diversificación de la cartera de inversiones en distintos países. Adicionalmente, la mayor integración financiera también ha jugado un rol importante en la transmisión de la política monetaria común.

Sin embargo, a pesar de que la introducción del Euro ha contribuido a fortalecer el rol estabilizador de los mercados financieros, los niveles de diversificación de riesgo son todavía bajos debido a regulaciones estrictas en algunos sectores -como los negocios financieros minoristas- que han limitado el canal del crédito entre países. Por lo tanto, el canal que más ha sido utilizado ha sido el del mercado de capitales.

Por otra parte, la baja movilidad de la mano de obra hace difícil que esta actúe eficientemente como mecanismo de ajuste dentro de la Euro zona. Más aún, esta baja movilidad laboral, combinada con una fuerte integración de los mercados financieros, podría implicar costos más altos de ajuste si el capital fluye con facilidad hacia las regiones no afectadas por los shocks. Dada la baja movilidad de la mano de obra, el ajuste en los salarios para estabilizar las economías que han sufrido perturbaciones generadoras de desempleo tendría que ser muy profundo, comparado con otros países más flexibles como los EE.UU. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que los salarios dentro de la UEM son muy rígidos, sobre todo debido a regulaciones muy estrictas dentro de la misma. El ajuste entonces, tendría que buscarse con otros mecanismos.

La efectividad de la política fiscal como herramienta de estabilización dentro de la UEM todavía enfrenta muchas restricciones. Primeramente, la mayor integración de los mercados financieros ha actuado como un sustituto de la misma. En segundo lugar, la prevalencia de los shocks de oferta ha acotado el margen de acción de los estabilizadores automáticos. Y finalmente, el compromiso de varios países de mejorar la salud de sus cuentas fiscales luego del lanzamiento de la moneda única, con el propósito de ajustarse a los lineamientos de la Comisión Económica y Financiera, ha mantenido acotada a la política fiscal.

Finalmente, la Unión Europea posee una variedad de instrumentos de préstamos para los Estados Miembros, disponibles sobre todo a través del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Sin embargo, la utilización de los fondos disponibles como mecanismos de ajuste ante perturbaciones de corto plazo es muy limitada, puesto que la finalidad de las instituciones es el financiamiento de proyectos de desarrollo regional de mediano plazo, sobre todo de infraestructura.

De esta forma, a excepción de la profundización de la integración monetaria y financiera<sup>7</sup> como mecanismo amortiguador de shocks y reductor de las asimetrías, el resto de las características analizadas no presenta grandes diferencias en la comparación con el MERCOSUR. En efecto, la baja movilidad de la mano de obra, la rigidez de los salarios y los limitados márgenes fiscales, también operan en el MERCOSUR como trabas a la amortiguación eficiente de los shocks. No obstante, sí es posible hallar grandes diferencias entre ambos procesos de integración en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de políticas.

Como lo indican Bouzas y Veiga (2008), "... el contexto institucional y político en el que se implementó el tratamiento de las asimetrías estructurales y regulatorias guarda distancias importantes con el MERCOSUR. Los requisitos políticos e institucionales para la adopción e implementación de políticas comunitarias que limiten la autonomía de las políticas nacionales o redistribuyan recursos presupuestarios son muy altos y no están presentes en el caso del MERCOSUR." En este sentido, los autores destacan que mientras en la Unión Europea se instrumentaron políticas específicas bien diseñadas para atenuar las asimetrías estructurales (creación de fondos de convergencia estructural, entre otras), en el MERCOSUR el tratamiento del problema se ha limitado a la implementación de regímenes transitorios de excepción, lo cual finalmente restringe la integración plena de los mercados.

El hecho de que se trate de un bloque de países de ingresos medios con fuertes disparidades regionales dificulta la implementación de mecanismos de redistribución de recursos al estilo de los diseñados en la Unión Europea. La ausencia de políticas redistributivas, unida al alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de las políticas nacionales, lejos de solucionar el problema, ha contribuido a agravar las asimetrías estructurales.

Este diagnóstico lleva a los autores a concluir que el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR debería focalizarse en el diseño de políticas que eviten distorsiones en los flujos de comercio e inversión, con el objetivo de combatir la fragmentación de los mercados al interior del bloque.

**4. Estudio de comovimientos cíclicos**

El objetivo central de este capítulo es documentar el grado de interrelación existente entre las cuatro economías del MERCOSUR. Conocer el grado de coordinación e integración entre las economías del bloque resulta un insumo fundamental para el diseño de políticas regionales eficientes que tiendan a reducir la volatilidad macroeconómica, limitar la propagación de los shocks e incrementar los niveles de bienestar en los países miembros. Diferentes grados de integración y correlación cíclica entre las economías influirán en el diseño de los mejores mecanismos para combatir riesgos macroeconómicos, pero conocer las fuentes de dichas correlaciones es también un aspecto relevante.

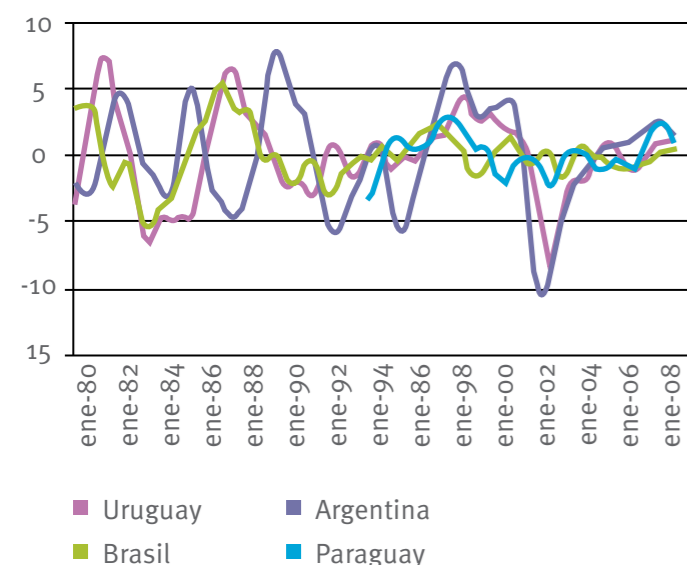
El diseño de los mejores mecanismos para disipar los riesgos podrá variar en función del diagnóstico que surja de las regularidades halladas en el análisis de los comovimientos cíclicos. Es decir, si éstas se asocian a un esquema con presencia de países líderes cuyas fluctuaciones se propagan al resto del bloque, o si se asocian a un esquema en el cual la similar inserción internacional es la fuente de la sincronía de las fluctuaciones, o, si resultan de una combinación de ambas razones. En este último caso, analizar la importancia de cada uno de los factores también será de interés para el diseño de las políticas.

Se pone el foco en la caracterización de las fluctuaciones del PIB y el tipo de cambio real (bilateral con EEUU). En el gráfico IV.1 se representa el componente cíclico del PIB de los cuatro miembros del MERCOSUR, y el cuadro IV.1 da cuenta de las estadísticas de volatilidad de las fluctuaciones de ambas variables.

6. Detalles de las operaciones anuales de créditos del BEI son contenidas en los Commission's Annual Report on the Community's Borrowing and Lending Activities.

7. Como lo documentan Aboal et al. (2008), los países del MERCOSUR muestran un nivel de integración financiera casi nulo, lo que se refleja tanto en los bajos flujos bilaterales de capitales, como en las asimetrías normativas entre los países del bloque. Si bien la experiencia europea aporta elementos importantes para explicar las fuerzas que conducen a una profundización de la integración, las condiciones de partida son muy diferentes entre el MERCOSUR y la UE. En particular, téngase en cuenta que el MERCOSUR, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea todas las economías son importadoras de capital.

**Gráfico IV.1. Componente cíclico del PIB de los miembros del MERCOSUR (en % de la tendencia de LP – Hodrick Prescott)**



Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

**Cuadro IV.1 Estadísticas de los componentes cíclicos de los PIB regionales y de la devaluación real (1980-2008)**

	Todo el período \b		
	Desviación Estándar	Máximo \c	Mínimo \c
PIB Argentina	3,937	7,870 (Jul-89)	-10,423 (Jul-02)
PIB Brasil	2,083	5,467 (Ene-87)	-5,405 (Jul-83)
PIB Uruguay	3,163	7,404 (Abr-81)	-8,164 (Oct-02)
PIB Paraguay	1,410	2,800 (Oct-97)	-3,318 (Ene-94)
Δtcr Argentina	0,102	1,156 (Abr-89)	-0,436 (Ene-90)
Δtcr Brasil	0,041	0,233 (Feb-99)	-0,130 (Mar-90)
Δtcr Uruguay	0,043	0,598 (Dic-82)	-0,149 (Mar-92)
Δtcr Paraguay	0,028	0,109 (Jun-02)	-0,058 (Abr-08)

	1980-1990		
	Desviación Estándar	Máximo \c	Mínimo \c
PIB Argentina	3,627	7,870 (Jul-89)	-4,665 (Jul-87)
PIB Brasil	3,038	5,467 (Ene-87)	-5,405 (Jul-83)
PIB Uruguay	4,102	7,404 (Abr-81)	-6,704 (Jul-83)
PIB Paraguay	...	...	...
Δtcr Argentina	0,156	1,156 (Abr-89)	-0,436 (Ene-90)
Δtcr Brasil	0,040	0,168 (Mar-83)	-0,130 (Mar-90)
Δtcr Uruguay	0,060	0,598 (Dic-82)	-0,098 (Sep-90)
Δtcr Paraguay	...	...	...

	1991-2008		
	Desviación Estándar	Máximo \c	Mínimo \c
PIB Argentina	4,092	7,022 (Abr-98)	-10,423 (Jul-02)
PIB Brasil	1,136	2,303 (Abr-97)	-3,122 (Abr-92)
PIB Uruguay	2,419	4,425 (Jul-98)	-8,164 (Oct-02)
PIB Paraguay	1,410	2,800 (Oct-97)	-3,318 (Ene-94)
Δtcr Argentina	0,047	0,576 (Ene-02)	-0,093 (Mar-91)
Δtcr Brasil	0,041	0,233 (Feb-99)	-0,112 (Abr-03)
Δtcr Uruguay	0,028	0,191 (Jul-02)	-0,149 (Mar-92)
Δtcr Paraguay	0,028	0,109 (Jun-02)	-0,058 (Abr-08)

\a Se consideró la diferencia logarítmica del tipo de cambio real.  
 \b Para el caso de Paraguay se cuenta con datos de PIB desde 1994 y de TCR desde 1997.  
 \c Fecha entre paréntesis.

Tanto el gráfico como el cuadro precedentes reflejan la alta volatilidad de las dos variables macroeconómicas, especialmente exacerbada en el caso de Argentina y Uruguay.<sup>8</sup> Excepto para Argentina, el período previo a la profundización del proceso de integración (anterior a 1991), muestra niveles de volatilidad en el producto significativamente mayores (para Paraguay no se cuenta con datos para todo el período). En el caso de Brasil, la variabilidad del PIB desciende a menos de la mitad, y en Uruguay se reduce a un 60% de la observada en la década precedente. En cuanto a la devaluación real, si bien ambos períodos pueden ser evaluados como de una alta volatilidad en los precios relativos, en términos generales la volatilidad del último período es menor en los casos de Argentina y Uruguay. En ambos países la volatilidad se reduce sustantivamente. En Brasil, la volatilidad se mantiene más o menos constante desde 1980 hasta 2008.

**4.1. Aproximación metodológica**

Esta sección se focaliza en el estudio de las correlaciones cíclicas de las variables macroeconómicas más relevantes de las economías del MERCOSUR. El principal objetivo en esta sección radica en determinar la naturaleza de la interrelación cíclica entre los socios del bloque, analizando los cambios que ésta puede haber experimentado a lo largo del período estudiado. Se explorará para ello, tanto su magnitud, como el timing (o sincronización), poniendo énfasis en el estudio de los cambios que hayan surgido luego del tratado de Asunción en 1991. Debe tenerse presente que, en este apartado, no se pretende estudiar las causas de la similitud o disimilitud entre los patrones cíclicos, sino simplemente documentarla.

Los componentes cíclicos fueron calculados mediante la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott a los componentes de tendencia-ciclo que surgieron de la estimación de los modelos univariantes (por Tramo-Seats) aplicados a las series trimestrales del PIB y a las series mensuales de tipo de cambio real de los cuatro países.

Una primera aproximación empírica para dar cuenta de los comovimientos cíclicos entre las economías del bloque se realizó mediante el estudio de las correlaciones cruzadas simples. No obstante, este análisis no permite observar los cambios que en la sincronización de los ciclos pueden haber tenido lugar a lo largo del período de estudio. Por tanto, la aproximación empírica al estudio de los comovimientos se completó con el análisis de correlaciones dinámicas, similar al propuesto por Montoya y de Haan

(2007). Se construyeron ventanas móviles para observar la evolución de los coeficientes de correlación a lo largo del tiempo. De esta forma, para una ventana de amplitud igual a  $\alpha$  trimestres (meses), el coeficiente de correlación ( $\rho$ ) entre los países  $a$  y  $b$  en el trimestre (mes)  $i$  se calcula como lo indica la Ecuación 1.

**Ecuación 1**

$$P_i^{a,b} = P^{a,b} \text{ evaluada en el período desde } i \text{ a } (i+\alpha)$$

Debe notarse que si bien esta forma de cálculo permite detectar eventuales modificaciones en el patrón de comovimientos cíclicos, la misma solo considera correlaciones contemporáneas entre los ciclos. En el caso que existiera un país líder cuyas oscilaciones cíclicas se transmitieran a alguno de los socios del bloque con cierto rezago, la forma de cálculo propuesta podría arrojar correlaciones no significativas a lo largo de todo el período, llevando a extraer conclusiones erróneas. Con el objetivo de superar esta limitación se amplía el análisis mediante el cálculo de las correlaciones cruzadas que, a priori, pueden tener un significado económico relevante. Se analiza entonces la estructura dinámica de correlaciones cruzadas entre los patrones cíclicos de los socios del bloque. En la ecuación 2, se describe la forma de cálculo de las correlaciones cruzadas entre un eventual país líder ( $l$ ) y otro socio del bloque ( $p$ ) desfasada  $i$  trimestres.

**Ecuación 2**

$$P_i(l,p) = P_i(l,p (+i))$$

Las estructuras de correlaciones cruzadas calculadas como lo indica la Ecuación 2 presentan dos utilidades de interés para los objetivos de este capítulo. En primer lugar permiten identificar a los líderes regionales cuyos patrones cíclicos aporten información relevante para predecir el ciclo del resto de los socios del bloque. Adicionalmente, conociendo la frecuencia para la que los coeficientes de correlación son más significativos, es posible reconstruir el análisis de ventanas móviles considerando el desfase cíclico que corresponda, lo que permite superar la limitación de considerar solo las correlaciones contemporáneas en el análisis dinámico.

Finalmente, las correlaciones cruzadas entre los eventuales líderes y el resto de los socios pueden estar influidas por la propia estructura de correlaciones entre dichos líderes y por la influencia de factores extra-regionales. Por tanto, la

8. Varias explicaciones se han dado a este fenómeno que caracteriza a las economías del MERCOSUR. Fanelli y Heymann (2002) ponen el foco en el papel que juegan la fragilidad financiera y la dolarización de estas economías. Igualmente, Fanelli y González Rozada (2006) sugieren que los aspectos financieros juegan un rol fundamental en el análisis de los shocks y sus mecanismos de propagación.

interpretación de coeficientes de correlación, debe tener en cuenta esta limitación.

Para salvar esta limitación, también se estiman los comovimientos mediante una metodología basada en regresiones lineales, como la propuesta por Lane (2002). Se propone la estimación de coeficientes depurados de posibles efectos de terceras variables en cálculo de las correlaciones entre dos variables. De esta forma, los nuevos coeficientes depurados de terceros efectos representan una aproximación más realista de la influencia de las oscilaciones cíclicas de los líderes sobre los ciclos de los otros socios. Como se detalla en la Ecuación 3, el proceso de depuración consiste en estimar por MCO una ecuación en la que se regresa el componente cíclico del país *i* (*c<sup>i</sup>*) en función del ciclo de los dos eventuales líderes (*c<sup>11</sup>* y *c<sup>12</sup>*) y, en el caso de los ciclos del PIB, el ciclo del PIB mundial *c<sup>m</sup>*.

**Ecuación 3**

$$c_i^j = \beta_0 + \beta_{1,1}c_i^{11} + \dots + \beta_{1,j}c_{i-(j-1)}^{11} + \beta_{2,1}c_i^{12} + \dots + \beta_{2,k}c_{i-(k-1)}^{12} + \beta_{3,1}c_i^m + \dots + \beta_{2,r}c_{i-(r-1)}^m + \varepsilon_i$$

En esta ecuación, los coeficientes  $\beta_i$  pueden interpretarse como los efectos “propios” de cada uno de los líderes sobre el ciclo del país *i*. Un valor positivo de  $\beta_i$  implica un comportamiento procíclico respecto del país líder y un valor superior a la unidad implica una respuesta más que proporcional a las fluctuaciones del líder. La ecuación se estima mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios.

**4.2. Resultados: comovimientos entre los ciclos de los PIB regionales**

Se presentan aquí, por separado, los resultados de los tres tipos de análisis antes descritos: el de las correlaciones cruzadas simples, el de las correlaciones cruzadas dinámicas y el de las correlaciones depuradas. El cálculo de las correlaciones cruzadas fue realizado para período desde 1990.I a 2008.IV (último dato disponible para los cuatro países), salvo para las correlaciones cruzadas que incluyen a Paraguay, dado que en ese país solo se disponen de datos trimestrales desde el primer trimestre de 1994.

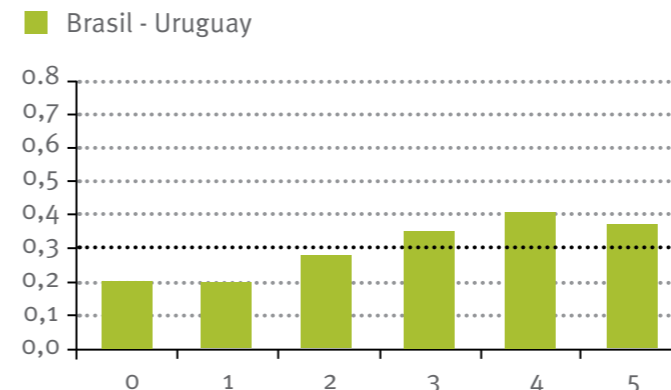
**Análisis de las correlaciones cruzadas**

Del análisis de las correlaciones cruzadas entre los cuatro países surgió el diagnóstico de países líderes y seguidores. En el gráfico IV.2 y el gráfico IV.3 se presentan las co-

rrrelaciones cruzadas con el objetivo de analizar si tanto el patrón cíclico de Brasil como el de Argentina adelantan al del resto de los socios del bloque.

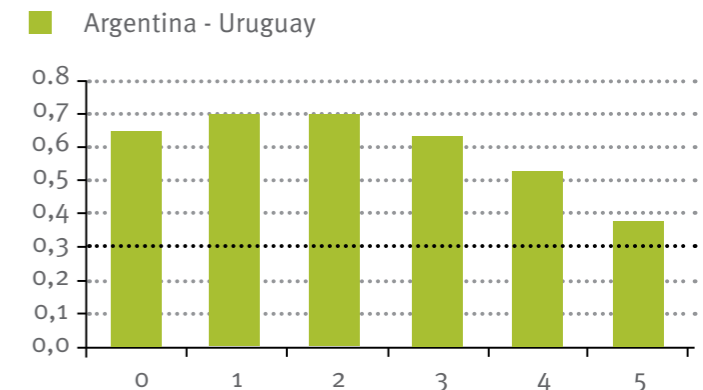
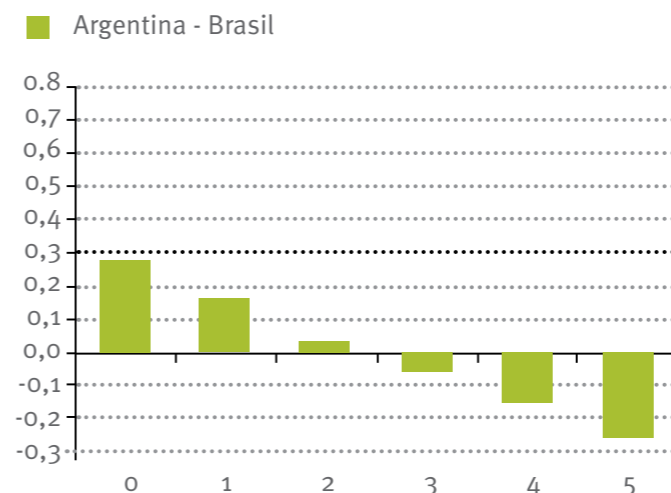
Como se observa en el gráfico IV.2, en todos los casos, alguna de las correlaciones cruzadas del ciclo de Brasil respecto del de los restantes socios es significativa, con un rezago menor a un año. Ello implicaría que Brasil actúa como líder regional, dado que las oscilaciones cíclicas en su nivel de actividad preceden en mayor o menor medida al de los restantes de los países del MERCOSUR. Se destaca por su magnitud la correlación del ciclo brasileño con el paraguay; antecediéndolo hasta en un año. En el caso de Uruguay se observa un comportamiento análogo –aunque las correlaciones son más pequeñas-. Para Argentina el coeficiente de correlación más significativo (menos elevado que en los casos anteriores) se alcanza en el segundo rezago, por lo que se concluye que el PIB brasileño anticiparía al argentino en dos trimestres. Cabe destacar que la correlación contemporánea no resultó particularmente significativa en ningún caso.

**Gráfico IV.2. Coeficiente de correlación cruzada con rezagos de cero a seis trimestres. Líder, Brasil \***



\* Las líneas punteadas indican el límite superior del intervalo de 2,5 desvíos estándar de amplitud. Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

**Gráfico IV.3. Coeficiente de correlación cruzada con rezagos de cero a seis trimestres. Líder, Argentina\***



\* Las líneas punteadas indican el límite superior del intervalo de 2,5 desvíos estándar de amplitud. Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

Los resultados incluidos en el gráfico IV.3 muestran algunas diferencias respecto del anterior. En primer lugar, cuando se computan las correlaciones cruzadas suponiendo a Argentina como el líder, no se encuentran coeficientes significativos con Brasil, lo que unido a los resultados del gráfico anterior permitiría concluir que el ciclo brasileño precede al argentino.

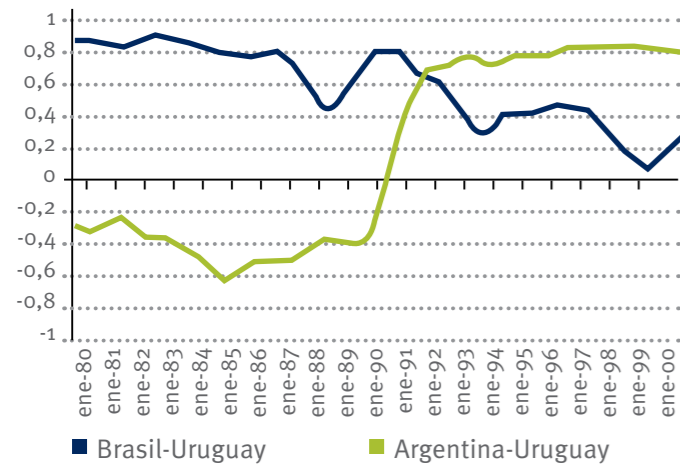
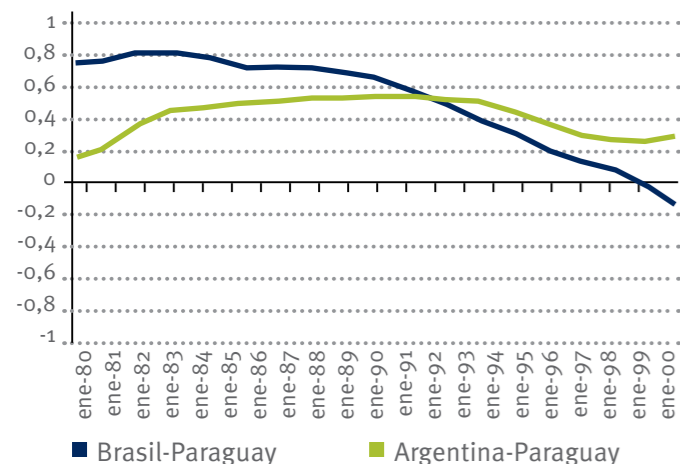
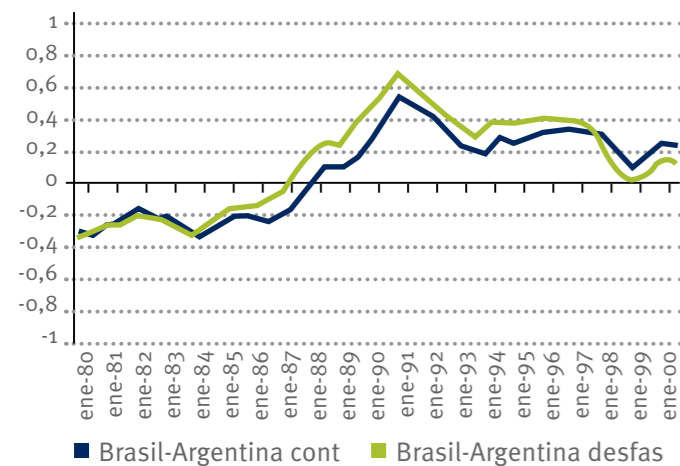
Asimismo es interesante notar que si bien las oscilaciones cíclicas de ambos países anticipan en alguna medida a las de los dos socios menores, el ciclo brasileño presenta una correlación mucho más significativa con el paraguay que con el uruguayo, contrariamente a la que ocurre con el ciclo argentino. Estos resultados estarían entonces apoyando la hipótesis de la existencia de dos líderes regionales con diferente grado de correlación cíclica con los socios menores.

**Correlaciones dinámicas desfasadas**

Siguiendo la metodología que se explicó en el apartado a, se estimaron las correlaciones cruzadas dinámicas, en ventanas móviles de 32 trimestres (8 años), tomando en cuenta los rezagos relevantes identificados en el punto anterior.<sup>9</sup> Adicionalmente, se calcularon las correlaciones dinámicas contemporáneas. Los resultados se sintetizan en el gráfico IV.4.

9. Como se observa en el gráfico IV.2 y en el gráfico IV.3 en el caso de las correlaciones entre Brasil y Uruguay el desfase fue de cuatro trimestres, igual que para Brasil-Paraguay. En los casos de Argentina-Uruguay y Argentina-Paraguay el desfase fue de un trimestre. Asimismo se calcularon las correlaciones cruzadas para Brasil-Argentina con un desfase de dos trimestres.

**Gráfico IV.4. Correlaciones dinámicas desfasadas de los ciclos del PIB (ventanas móviles de 32 trimestres)**



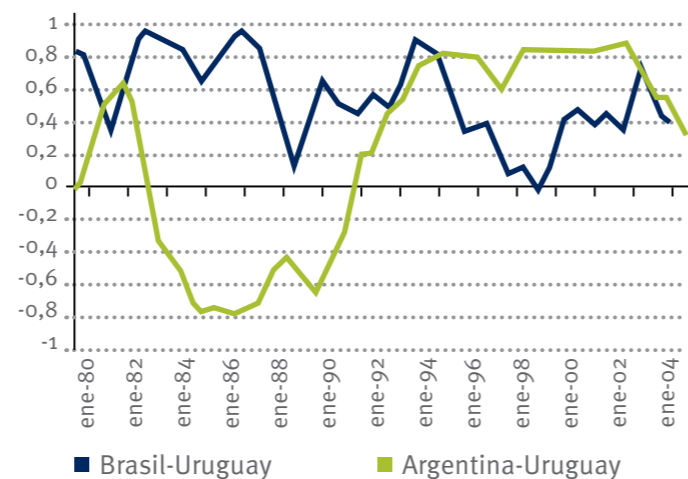
Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

Los resultados de las correlaciones dinámicas entre los ciclos de actividad parecen indicar que a lo largo del período estudiado, en particular a partir de la década de los 90, se habría asistido a una pérdida de liderazgo directo de Brasil respecto de las economías más pequeñas, lo que podría llevar a concluir que la economía brasileña ha perdido importancia como anticipador del patrón cíclico de los socios menores en tanto que la Argentina habría incrementado su importancia.

En ese sentido, se destaca la elevada correlación entre los ciclos de Argentina y Uruguay sobre el final del período, que alcanza magnitudes muy próximas a la unidad. No obstante, deben realizarse dos puntualizaciones a estas observaciones. En primer lugar, en el caso de Argentina y Uruguay, dada la significativa amplitud de las ventanas móviles (32 trimestres), la profunda crisis registrada en ambas economías en el año 2002 incide en el cálculo de las correlaciones desde 1994 hasta el final de la muestra, lo que explica la persistencia de las correlaciones tan elevadas. Para evitar este problema se calcularon las correlaciones dinámicas desfasadas entre Argentina y Uruguay por ventanas móviles de menor amplitud (16 trimestres).

Como se observa en el gráfico IV.5 al reducir la amplitud de las ventanas, se aprecia como los coeficientes de correlación tienden a disminuir al final del período, cuando las crisis de 2002 ya no inciden en el cálculo de las correlaciones.

**Gráfico IV.5. Correlaciones dinámicas entre Argentina y Uruguay (ventanas móviles de 16 trimestres)**



Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

**Cuadro IV.2. Determinantes del ciclo paraguayo**

Variable	Coefficient	std. Error	t-Statistic	Prob.
PIB_BR	0.25	0.16	1.61	0.11
PIB_BR(-4)	0.61	0.15	3.98	0.00
PIB_AR	0.09	0.04	2.31	0.02
R-squared	0.36			
Adjusted R-squared	0.34			

Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

En segundo lugar, si bien la economía brasileña parece perder relevancia en la anticipación del ciclo de los socios menores y, contrariamente, la economía argentina incrementa su importancia, en el gráfico IV.4 se observa que las correlaciones cíclicas entre Brasil y Argentina no se han mantenido constantes a lo largo del tiempo. En efecto, aunque con oscilaciones, las correlaciones se han incrementado respecto del inicio del período considerado, lo que podría estar incidiendo en los resultados antes comentados. De esta forma, se vuelve relevante considerar las correlaciones entre los líderes y los socios menores depuradas de los efectos entre los propios líderes.

**Correlaciones depuradas**

De acuerdo a la metodología de las regresiones lineales propuesta por Lane (2002), mediante la estimación de la ecuación 3 para los componentes cíclicos de Paraguay y Uruguay se estiman las correlaciones cíclicas entre los líderes regionales y los socios menores, depuradas de eventuales terceras influencias. Como se observa en dicha ecuación, en la estimación se incluye como variable explicativa el ciclo de PIB mundial para evitar que los efectos cíclicos de la economía internacional sobre los socios menores sean captados por los coeficientes de los socios mayores, lo que podría conducir a conclusiones erróneas. Como aproximación al componente cíclico del PIB mundial se consideró el ciclo del PIB de Estados Unidos.

El proceso de estimación consistió en la especificación de ecuaciones que incluían cuatro rezagos de cada una de las variables explicativas y la eliminación recursiva de las que no resultaban significativas. Los resultados finales se presentan en el cuadro IV.2 y el cuadro IV.3.

Dado que todos los patrones cíclicos fueron considerados como porcentaje de la tendencia de largo plazo, los coeficientes estimados pueden interpretarse como elasticidades a los desvíos cíclicos. De esta forma en el cuadro IV.2 se observa la significativa importancia del ciclo brasileño en el paraguay, un desvío cíclico de 1% de PIB brasileño respecto de su tendencia, se traduce luego de cuatro trimestres en un incremento del ciclo paraguayo de 0,86% respecto de su tendencia, por lo que luego de un año las oscilaciones cíclicas en Brasil se trasladan casi totalmente a Paraguay. En el caso de Argentina, si bien se encontró un efecto contemporáneo relevante, su magnitud es menos importante. Cabe destacar que no se encontraron coeficientes significativos para el ciclo de Estados Unidos.

**Cuadro IV.3. Determinantes del ciclo uruguayo**

Variable	Coefficient	std. Error	t-Statistic	Prob.
PIB_BR	0.39	0.17	2.30	0.02
PIB_BR(-4)	0.37	0.19	2.00	0.00
PIB_AR(-2)	0.28	0.07	3.72	0.00
GDP_USA	1.08	0.26	4.10	0.00
GDP_USA(-3)	-0.65	0.32	-2.60	0.04
R-squared	0.57			
Adjusted R-squared	0.55			

Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

Además de las elasticidades específicas de los ciclos de los socios menores respecto de los líderes regionales y al contexto mundial, las estimaciones realizadas permiten obtener una aproximación a la importancia de la región en

la determinación de los ciclos de los socios menores. Los coeficientes de determinación (R-cuadrado) incluidos en los cuadros anteriores indican, para el caso paraguayo, que las oscilaciones regionales explican el 35% de las oscilaciones cíclicas en dicho país. El restante 65% debe encontrarse en determinantes internos (recuérdese que el PIB de Estados Unidos no resultó significativo en las estimaciones).

Para Uruguay, el coeficiente de determinación resultó mucho más elevado. En este caso, la suma de los efectos regionales e internacionales explicaría el 55% de las oscilaciones cíclicas, por lo que el restante 45% obedecería a factores internos. Al excluir las variables extrarregionales de la estimación, el coeficiente de determinación desciende a 45%, que sería atribuible exclusivamente factores regionales. De esta forma, la economía uruguaya presentaría una dependencia regional (45%) más significativa que la paraguaya (35%).

### 4.3. Comovimientos cíclicos en los TCR regionales

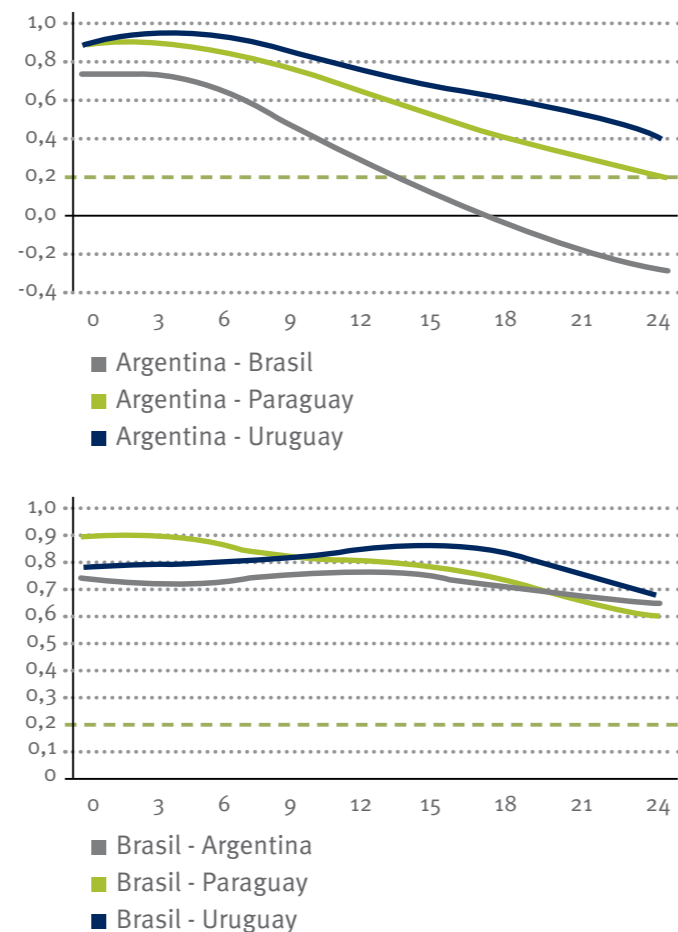
Como lo indican Fanelli y González Rozada (2006), en las últimas décadas las modificaciones en las condiciones financieras internacionales se han convertido en la principal fuente de shocks que afectan a las economías de la región, al influjo del fuerte crecimiento de los flujos de capital. Calvo y Reinhart (1999) y Calvo, Izquierdo y Talvi (2002) han argumentado que los deterioros en las condiciones financieras internacionales pueden generar *sudden stops* en el ingreso de capitales, los que se traducen en fuertes presiones depreciatorias sobre el TCR. Dado el alto grado de dolarización y descalce que se observa en estas economías (salvo la brasileña, las restantes economías padecen este problema), este tipo de shocks tiene importantes consecuencias recesivas sobre el nivel de actividad.

La significativa importancia que las oscilaciones del TCR tienen sobre el nivel de actividad en los países de la región vuelve relevante extender a dicha variable el análisis de comovimientos y sincronía cíclica realizado para el PIB en el apartado anterior.

#### Correlaciones cruzadas simples

En el gráfico IV.6 se presentan los coeficientes de correlación cruzada entre Brasil y el resto de los socios del bloque, repitiéndose el cálculo para Argentina. Como allí se observa, tanto el TCR de Argentina como el de Brasil presentan una estructura de correlaciones cruzadas muy significativa con el resto de los socios, es decir que ambos TCR contienen información relevante para predecir el de los otros países.

**Gráfico IV.6. Coeficientes de correlación cruzada con rezagos de 0 a 24 meses<sup>10</sup>**



\* Las líneas punteadas indican el límite superior del intervalo de 2,5 desvíos estándar de amplitud.  
Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

Es de destacar la diferencia en la cantidad de rezagos significativos entre los TCR argentino y brasileño respecto del de los otros países. En el caso de Brasil si bien la magnitud de las correlaciones cruzadas comienza a decaer luego de un año, luego de dos años la misma continúa presentando niveles elevados. Ello situaría a Brasil como un claro líder regional en la determinación de las paridades cambiarias, ya que lo que ocurre en dicho país se traslada a la región de manera muy rápida y duradera.

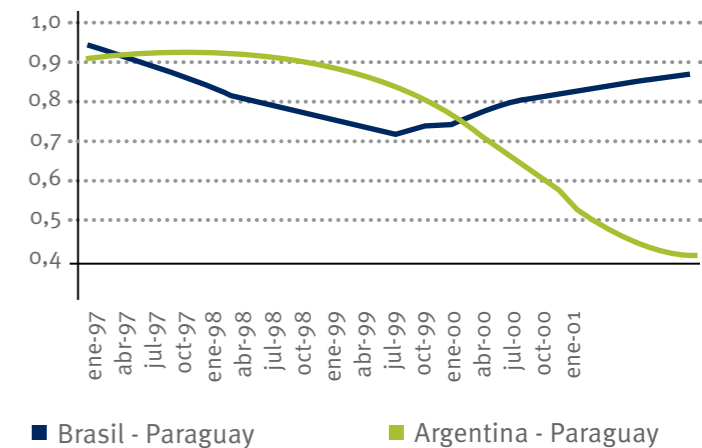
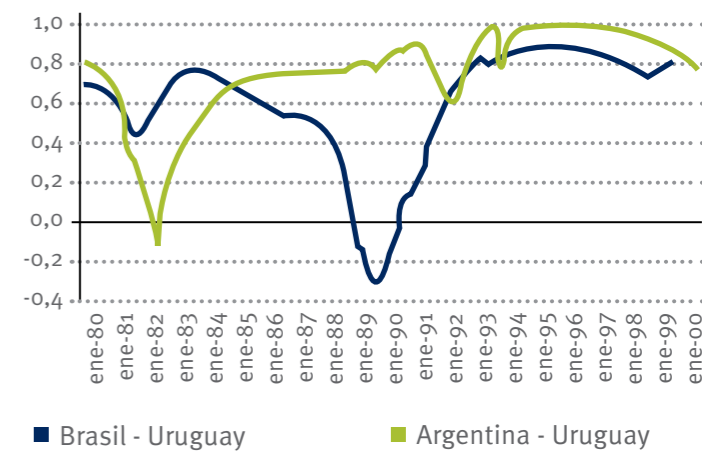
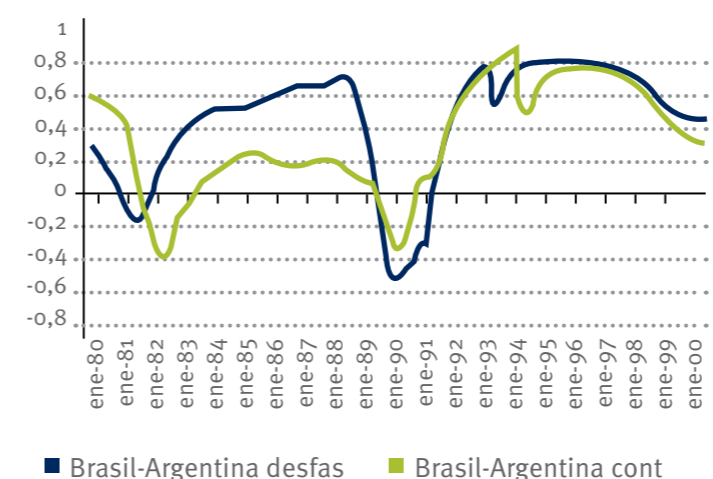
Otra observación relevante refiere al aparente posicionamiento de Argentina como un actor relevante en la determinación de los TCR regionales, incluido el de Brasil. Estos

resultados podrían deberse a dos situaciones, la primera, que efectivamente las oscilaciones de TCR en Argentina se trasladen en una proporción muy significativa a la región, como lo indica el gráfico IV.6. La segunda, que la estructura de correlaciones entre Brasil y Argentina y de auto-correlaciones en Brasil esté incidiendo en los resultados, lo que invalidaría la conclusión de que Argentina opere como un líder regional en la determinación de los TCR. Para resolver este problema, al igual que en el caso de los ciclos del PIB, se propone la aplicación de la ecuación 3 para el caso de los TCR. Previa a ello, se realiza el análisis de correlaciones dinámicas por ventanas móviles con el objetivo de estudiar posibles modificaciones en la estructura de correlaciones a lo largo del tiempo.

#### Correlaciones dinámicas desfasadas

La metodología aplicada en este punto es la misma que para el caso de los PIB; se construyen ventanas móviles desfasadas en función de la frecuencia correspondiente al coeficiente de correlación más elevado encontrado en el análisis de las correlaciones cruzadas.

**Gráfico IV.7. Correlaciones dinámicas desfasadas de los TCR (ventanas móviles de 96 meses)**



Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

A diferencia de lo observado para los ciclos del PIB, a partir de los 90 se percibe un significativo incremento de la influencia de Brasil sobre los socios menores, en tanto que la incidencia del TCR argentino muestra una disminución. Respecto de la evolución de la influencia de Brasil sobre Argentina, si bien se observa un incremento sobre el inicio de la década del 90, a mediados de dicho decenio se registra una pronunciada reducción.

En suma, en los últimos años Brasil ha ganado influencia en las oscilaciones del TCR en Paraguay y Uruguay, y perdido sobre Argentina. Por su parte, el TCR de Argentina ha perdido relevancia como determinante del TCR de los socios menores.

10. Los cálculos se realizaron con datos desde 1997.1 por ser el primer dato con que se contó para la economía paraguaya.



### Correlaciones depuradas

Nuevamente, mediante la estimación de la ecuación 3 sobre la primera diferencia logarítmica del TCR de Paraguay y Uruguay se estiman las correlaciones entre los líderes regionales y los socios menores, depuradas de eventuales terceras influencias. El proceso de estimación consistió en la especificación de ecuaciones que incluían cuatro rezagos de cada una de las variables explicativas y la eliminación recursiva de las que no resultaban significativas. Los resultados finales se presentan en el cuadro IV.4 (para Uruguay) y en el cuadro IV.5 (para Paraguay). Las estimaciones se realizaron con datos a partir de 1997 (período para el que se cuentan con datos para los dos países).

Para el caso de Uruguay, la magnitud del traslado a sus precios relativos de cambios en la tasa de devaluación real de ambos líderes es de una magnitud muy similar (la elasticidad estimada es de 0,33 respecto de la devaluación brasileña y de 0,3 respecto de la argentina). El efecto total tiene lugar luego de 10 meses.

#### Cuadro IV.4. Influencia de los líderes en la devaluación real de Uruguay (Ene.1997-Dic.2008)

Variable	Coefficient	std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(TCR_BR)	0.14	0.04	3.10	0.00
DLOG(TCR_BR(-1))	0.09	0.04	2.09	0.04
DLOG(TCR_BR(-10))	0.10	0.04	2.17	0.03
DLOG(TCR_BR(-2))	0.09	0.04	2.42	0.02
DLOG(TCR_BR(-3))	0.13	0.04	3.66	0.00
DLOG(TCR_BR(-7))	0.10	0.04	2.63	0.01
Adjusted R-squared	0.31			
S.E. of Regression	0.02			

Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

Las mismas estimaciones para Paraguay revelan que la influencia de la evolución de los precios de Brasil es levemente superior a la de Argentina (las elasticidades son de 0,34 y 0,28, respectivamente), y el total no toma más de cinco meses en verificarse.

#### Cuadro IV.5. Influencia de los líderes en la devaluación real de Paraguay (Ene.1997-Dic.2008)

Variable	Coefficient	std. Error	t-Statistic	Prob.
DLOG(TCR_BR)	0.19	0.04	4.38	0.00
DLOG(TCR_BR(-1))	0.16	0.04	3.70	0.00
DLOG(TCR_BR(-10))	0.09	0.04	2.37	0.02
DLOG(TCR_BR(-2))	0.08	0.04	2.01	0.05
DLOG(TCR_BR(-3))	0.12	0.04	3.10	0.00
Adjusted R-squared	0.31			
S.E. of Regression	0.02			

Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

Las estimaciones anteriores permiten obtener una aproximación a la importancia de la región en la determinación de la devaluación real de los socios menores. Los coeficientes de determinación (R-cuadrado) incluidos en los cuadros anteriores indican, en ambos casos, que los determinantes regionales explican el 31% de la devaluación real en esos países.

#### 4.4. En síntesis

El estudio de los comovimientos entre los ciclos de los PIB regionales como de la tasa de devaluación real, tanto a partir de la correlaciones cruzadas simples, de las correlaciones desfasadas, como de las regresiones lineales, señala la existencia de dos líderes regionales con diversa influencia en los países menores.

En rigor, si bien tanto Argentina como Brasil actúan en alguna medida como líderes de los países más pequeños, las oscilaciones cíclicas en el nivel de actividad de Brasil preceden en mayor o menor medida al de todos los restantes países del MERCOSUR. Ello situaría a Brasil como un claro líder regional, ya que lo que ocurre en dicho país se propaga a la región de manera rápida y duradera. La influencia de las fluctuaciones cíclicas del PIB brasileño es particularmente relevante sobre el ciclo de actividad de la economía paraguaya.

Cabe señalar que si bien las correlaciones dinámicas parecen indicar una pérdida de liderazgo de Brasil sobre las

restantes economías en la década de los 90, los resultados que surgen del análisis de las regresiones lineales contradice esta observación.

El liderazgo de los países mayores se ratifica en el estudio de las correlaciones simples y dinámicas de la tasa de devaluación real. A diferencia de lo observado para los ciclos del PIB, en los últimos años Brasil ha ganado influencia en las oscilaciones del TCR en Paraguay y Uruguay, y perdido sobre Argentina. Por su parte, el TCR de Argentina ha perdido relevancia como determinante del TCR de los socios menores.

#### 5. Efectos asimétricos de los shocks externos

El estudio de comovimientos cíclicos realizado en el capítulo anterior mediante el cálculo de correlaciones cíclicas entre las variables macroeconómicas relevantes, es una herramienta descriptiva muy útil para identificar las principales regularidades entre las fluctuaciones macroeconómicas de los países de la región. Sin embargo, como lo indican Fanelli y González Rozada (2006), esta metodología tiene la limitación de no permitir identificar las fuentes y los mecanismos de propagación de los shocks que causan los diferentes patrones cíclicos en la región. Para superar esta limitación los mencionados autores aplican por un lado la metodología propuesta por Blanchard y Quah (1988) para la identificación de shocks de oferta y demanda. No obstante, reconocen las limitaciones de aplicar ese procedimiento a economías pequeñas, abiertas y dolarizadas como las de Uruguay y Paraguay. Por este motivo utilizan un enfoque alternativo (propuesto por Den Haan (2000) y Den Hann y Sumner (2001)) para evaluar el comovimiento cíclico entre precios y cantidades.

El análisis de Fanelli y González Rozada finaliza con la caracterización de las fluctuaciones cíclicas del PIB de los países del MERCOSUR, mediante su descomposición en shocks comunes e idiosincráticos. Los principales resultados a que arriban estos autores son los siguientes: "... el ciclo específico explica un 87,6% del total de la variabilidad cíclica de la Argentina, mientras que el componente común representa el 12,4%..." "Para Brasil, esos números son: la variabilidad del ciclo específico explica un 84,5% del total de la variabilidad cíclica y la variabilidad del ciclo común explica un 15,5%. En Uruguay, un 87% de la variabilidad total cíclica es explicada por la variación en el ciclo específico y un 13% por la variabilidad del ciclo común." Para considerar posibles efectos extra-regionales los autores estiman una regresión entre el ciclo común y un promedio pondera-

do de los índices de riesgo país, y encuentran un alto nivel de significación de la prima de riesgo en la determinación del ciclo regional común.

La metodología descrita no permite estimar la influencia que sobre las fluctuaciones cíclicas tiene cada uno de los shocks macroeconómicos más relevantes para las economías del MERCOSUR. En particular, no es posible identificar los efectos específicos sobre cada país de los shocks financieros internacionales, las modificaciones en el sentimiento de los mercados y los shocks de precios relativos.

El objetivo central de este capítulo es, entonces, analizar las asimetrías al interior del MERCOSUR mediante la caracterización de los efectos de los shocks estructurales a que están expuestos estos países, poniendo énfasis en la importancia de los shocks externos. Este estudio se realiza mediante la aplicación de técnicas de SVAR (Structural Vector Autoregressive).

##### 5.1. Metodología SVAR

Las técnicas de Vectores Autorregresivos han probado ser eficaces en la descripción de la dinámica conjunta y en la realización de predicciones de las variables seleccionadas. Sin embargo, cuando se trata de realizar inferencia sobre las relaciones estructurales entre las variables surge el "problema de identificación". Como lo indican Stock y Watson (2001) dado que en general las variables endógenas del VAR están correlacionadas, los términos de error de las diferentes ecuaciones de la forma reducida también lo están. Por tanto, la función de impulso-respuesta calculada sobre la base del VAR en su forma reducida representa el efecto conjunto de todos los shocks primarios que pueden afectar a una variable. Dicho efecto carece entonces de sentido económico. Por tanto, mediante esta metodología no es posible cuantificar separadamente el efecto de cada uno de los shocks que afectan a las economías del MERCOSUR, shocks financieros internacionales, en el sentimiento de los mercados, etc.

Una solución al problema de la correlación de los errores en los VAR ha sido la estimación recursiva del modelo. Esta metodología permite obtener residuos incorrelacionados entre las ecuaciones, por lo que la función de impulso-respuesta se calcula sobre la base de impulsos ortogonales entre sí. Sin embargo, debe notarse que los resultados dependerán del orden en que se hayan incluido las variables en el VAR; al cambiar el orden pueden obtenerse resultados completamente diferentes. Por tanto, el orden que se elija para las

variables no debería ser al azar. Por otra parte, la estructura de restricciones que impone la estimación recursiva puede no resultar adecuada en algunos casos. Para que la función de impulso respuesta cobre sentido económico, el orden elegido para la estimación recursiva, o la estructura de restricciones elegida, deberá surgir de un modelo teórico que lo respalde (Stock y Watson, 2001).

En este capítulo se propone entonces la construcción de un SVAR que permita identificar los efectos de los shocks estructurales ( $\varepsilon_{i,t}$ ) sobre todo el sistema, lo que brindaría una aproximación de los efectos de los shocks internacionales sobre las variables internas. La estimación de un SVAR para cada país, permite conocer los efectos diferenciales de los shocks externos. Como fue comentado, esta metodología requiere de fundamentos teóricos que permitan identificar las relaciones estructurales entre las variables del modelo. Por este motivo, en el apartado que sigue se desarrolla el modelo macroeconómico que servirá de base para el análisis.

#### Modelo de referencia

Se describe aquí el modelo teórico que permitirá identificar los shocks estructurales más relevantes que afectan a las variables de interés. No se pretende identificar todas las innovaciones primarias, sino solo las más relevantes, de manera de trabajar con un número reducido de ecuaciones en las estimaciones econométricas.<sup>11</sup>

El modelo keynesiano que se presenta en esta sección es una adaptación del modelo de Blanchard y Quah (1988). Las modificaciones más significativas refieren a la inclusión de ecuaciones de determinación del tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos (TCR), del riesgo país (prim) y de la tasa de interés mediante la imposición de una regla de Taylor. El modelo se compone entonces de una función de demanda agregada, una de producción, una regla de fijación salarial, un mecanismo de formación de precios, una ecuación para el tipo de cambio real, una para la determinación del riesgo país y una regla de política monetaria:

$$\text{Ecuación 4} \\ y_t = a_1 \theta_t + a_2 (e + p^* - p)_t - r_t$$

Ecuación 5

$$r_t = i_t - p_t$$

Ecuación 6

$$y_t = n_t + \theta_t$$

Ecuación 7

$$p_t = (1 - b_1) w_t + b_1 (e + p^*)_t \Rightarrow$$

$$p_t = w_t + b_1 / (1 - b_1) (e + p^* - p)_t \Rightarrow$$

$$\Rightarrow p_t = w_t + f(e + p^* - p)_t$$

Ecuación 8

$$w_t = w / E_{t-1} n_t = \bar{N}$$

Ecuación 9

$$\text{prim}_t = d_1 \Delta (e + p^* - p)_{t-1} + d_2 (\bar{N} - n_t) + \mu_t$$

Ecuación 10

$$(e + p^* - p)_t = c_1 \theta_t + c_2 \mu_t + \lambda_t \varepsilon_t^n$$

Ecuación 11

$$i_t = [\varphi_\pi (\pi_t - \pi) + \varphi_y (y_t - y)] + \delta_t \mu_t$$

Donde  $y_t$ , es el log del PIB,  $\theta_t$  el log de la productividad de los factores productivos,  $p_t$  el log del nivel de precios domésticos,  $p_t^*$  el log del nivel de precios internacionales (se considera el nivel de precios de Estados Unidos),  $e_t$  el log del tipo de cambio nominal,  $\text{prim}_t$  el indicador de riesgo país de la economía,  $n_t$  el log del nivel de empleo,  $\bar{N}$  el nivel de empleo de pleno empleo,  $w_t$  el log del salario nominal promedio de la economía,  $i_t$  es la tasa de interés en moneda nacional,  $r_t$  la tasa de interés real y  $\pi$  y  $y$  son el objetivo de inflación del Banco Central y el producto de pleno empleo de los factores productivos. Se supone que la dotación de factores productivos está fija, por lo que  $\bar{N}$  es constante en el tiempo.<sup>12</sup>

Para resolver el modelo se supone que las variables  $\theta_t$ ,  $\mu_t$ ,  $\lambda_t$  y  $\delta_t$  se comportan como caminatas al azar. Así:

Ecuación 12

$$\theta_t = \theta_{t-1} + \varepsilon_t^r$$

Ecuación 13

$$\lambda_t = \lambda_{t-1} + \varepsilon_t^p$$

Ecuación 14

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \varepsilon_t^*$$

Ecuación 15

$$\delta_t = \delta_{t-1} + \varepsilon_t^n$$

Donde los  $\varepsilon_t^i$  se comportan como ruido blanco. Los shocks  $\varepsilon_t^r$ ,  $\varepsilon_t^*$ ,  $\varepsilon_t^p$ ,  $\varepsilon_t^n$  son interpretados entonces como los principales shocks económicos estructurales o primarios que afectan a la economía. Los  $\varepsilon_t^r$  representan los shocks reales o de oferta, los  $\varepsilon_t^*$  dan cuenta de los shocks financieros internacionales que afectan el sentimiento de los mercados, los  $\varepsilon_t^p$  a otros shocks internacionales que afectan los precios relativos, y  $\varepsilon_t^n$  a los shocks de política monetaria. Los shocks primarios identificados en el modelo están incorrelacionados dos a dos, es decir, su matriz de varianzas y covarianzas es diagonal.

La solución del modelo indica<sup>13</sup> que en el largo plazo el PIB solo es afectado por los shocks reales. La prima por riesgo país en el largo plazo es afectada tanto por shocks los reales como por los shocks financieros internacionales. Por su parte el TCR de largo plazo se ve afectado tanto por los shocks reales como por los de precios relativos y los financieros internacionales.<sup>14</sup> Por último, la tasa de interés de largo plazo está determinada tanto por los shocks reales, como por los financieros y los shocks nominales.

#### Aspectos metodológicos para la construcción del SVAR

En este apartado se presentan los aspectos metodológicos fundamentales asociados a la construcción del SVAR, en el que se incluirá la transformación estacionaria de las variables que permitan identificar los shocks estructurales.

Así los vectores  $X_t$  y  $\varepsilon_t$  serán  $[\Delta y, \Delta \text{prim}, \Delta(\text{TCR}), \Delta(1+i)]$  y  $(\varepsilon_t^r, \varepsilon_t^*, \varepsilon_t^p, \varepsilon_t^n)$ , respectivamente. Asumiendo que el vector  $X_t$  sigue un proceso estacionario en covarianza, el modelo estructural puede representarse como un proceso infinito de medias móviles. Es decir, existe la descomposición de Wald del modelo y puede expresarse de la siguiente forma;

Ecuación 16

$$X_t = A_0 \varepsilon_t + A_1 \varepsilon_{t-1} + A_2 \varepsilon_{t-2} \dots = A(L) \varepsilon_t \\ \text{con } \varepsilon_t \approx (0, \Sigma)$$

Donde  $L$  es el operador de rezagos, de forma que;

Ecuación 17

$$A(L) = \sum_{s=0}^{\infty} A_s L^s = A_0 + A_1 L + A_2 L^2 + \dots$$

El objetivo de esta sección es identificar las matrices  $A_s$  que, como se indicó antes, contienen las funciones de impulso-respuesta de las variables a los shocks estructurales.

El supuesto de que los  $\varepsilon_t^i$  son ortogonales entre sí implica que la matriz  $\Sigma$  es diagonal. Ello permite, sin pérdida de generalidad, normalizar la matriz de modo tal que  $\Sigma = \mathbf{1}$ . Dado que el vector  $X_t$  presenta un comportamiento estacionario en covarianza, puede estimarse un modelo VAR y expresarlo como un proceso infinito de medias móviles;

Ecuación 18

$$X_t = u_t + \psi_1 u_{t-1} + \psi_2 u_{t-2} + \dots = \Psi(L) u_t \\ \text{con } u_t \approx (0, \Omega)$$

Comparando la ecuación 16 y 18 se observa que las innovaciones originales están relacionadas con las del VAR de manera tal que;

Ecuación 19

$$u_t = A_0 \varepsilon_t + y \quad A_s = \psi_s A_0$$

11. Cuanto mayores dimensiones adopte el modelo, mayor será la precisión de las estimaciones, pero las restricciones que imponen la longitud de las series estadísticas disponibles obligan trabajar con un número reducido de variables.

12. La Ecuación 4 representa la demanda agregada como función de la productividad de los factores productivos, del TCR y de la tasa real de interés.

La Ecuación 6 representa la función de producción (Cobb-Douglas con rendimientos a escala constantes) dependiente de la dotación de factores (se toma un único factor productivo, el trabajo), y de su productividad.

En la Ecuación 7 se representa el nivel de precios internos como una combinación lineal de los precios de los bienes y servicios transables y no transables, representados por los precios internacionales denominados en moneda doméstica y el salario nominal promedio, respectivamente. Se considera que estos últimos se fijan de manera de maximizar el empleo en el siguiente período (Ecuación 8).

La Ecuación 9 representa una versión simplificada de una de las especificaciones propuestas por Powell y Martínez (2008) para la calificación de riesgo país, que depende de la volatilidad del TCR, del estado general de la economía (representado aquí por el nivel de desempleo), y de otros factores ().

La Ecuación 10 supone que la evolución del TCR está determinada por la de sus fundamentos, por otras variables exógenas ( $\lambda_t$ ) –como alteraciones en los términos de intercambio o en la tasa de interés internacional-, por factores exógenos que afectan al riesgo país, y por innovaciones de política monetaria que generan efectos de corto plazo sobre el TCR ( $\varepsilon_t^n$ ).

La Ecuación 11 establece que la tasa de interés doméstica se determina por una regla de Taylor –los coeficientes  $\varphi_\pi$  y  $\varphi_y$  representan la ponderación de la estabilidad de precios y del nivel de actividad en la función de las preferencias del BC-, por otros factores aleatorios que inciden en las decisiones del BC ( $\delta_t$ ), y por los efectos de los shocks en el riesgo país.

13. La solución del modelo no se presenta en el documento; en caso de interés puede ser solicitada a los autores.

14. Calvo, Izquierdo y Talvi (2002), dan una explicación al hecho de que los shocks en la prima por riesgo país generen efectos permanentes sobre el nivel del TCR. Un shock negativo sobre la prima de riesgo- derivada, por ejemplo, de un incremento de la aversión al riesgo de los agentes – provoca una salida de capitales y desbalances externos, que sólo se corrige a partir de una mejora del resultado comercial, que se alcanza mediante una depreciación real de la moneda. Dado que los efectos del shock sobre la prima por riesgo son de carácter permanente, preservar el equilibrio externo inicial requiere mantener el resultado comercial alcanzado luego de la depreciación, por lo que el TCR debe mantenerse en su nuevo nivel. Para un análisis más detallado, véase Calvo, Izquierdo y Talvi (2002).

Por lo tanto, conocer la matriz  $A_0$  permite construir los vectores  $\varepsilon_t$  y las matrices  $A_s$  a partir de los vectores  $u_t$  y las matrices  $\Psi_s$  que surgen de la estimación del VAR en su forma reducida. De la Ecuación 18 y la Ecuación 19 se deduce que,

Ecuación 20  

$$\Omega = A_0 \Sigma A_0'$$

Debido a que  $\Omega$  es simétrica, la Ecuación 20 impone  $n(n+1)/2$  restricciones (con  $n$  = número de variables del modelo) sobre los  $n^2$  elementos distintos de  $A_0$  y los  $n(n+1)/2$  elementos distintos de  $\Sigma$ . Por tanto, la identificación del sistema requiere  $n^2$  restricciones adicionales. Asumir que  $\Sigma=1$ , agrega  $n(n+1)/2$  restricciones, por lo que finalmente,  $n(n-1)/2$  restricciones adicionales siguen siendo necesarias para identificar el sistema. En el caso que aquí se trata, un modelo de cuatro variables, la identificación requiere entonces de seis restricciones adicionales.

En la literatura referente a los SVAR, estas restricciones han tomado diversas formas. Algunos autores imponen restricciones en las interacciones contemporáneas entre las variables del sistema. La mismas implican la exclusión de algún elemento de la matriz  $A_0$  que en general, se justifica mediante supuestos de “respuesta demorada” de alguna variable ante cambios en otra. Estos supuestos pueden abarcar todas las interacciones relevantes entre las variables<sup>15</sup>, o solo algunas. En este último caso, mediante las relaciones causales determinadas a priori, se construyen variables instrumentales que permiten estimar las relaciones contemporáneas, mediante la utilización de regresiones de variables instrumentales.<sup>16</sup> Como lo indican Faust y Leeper (1997) esta metodología ha mostrado ser de gran utilidad, pero no siempre es posible encontrar en la teoría las restricciones contemporáneas necesarias para identificar al modelo. Para superar esa limitación, Blanchard y Quah (1988) plantean una metodología alternativa para la identificación del sistema que consiste en la imposición de restricciones de largo plazo provenientes de un modelo de la teoría macroeconómica.

Como se observa en la Ecuación 16, el efecto contemporáneo del vector  $\varepsilon_t$  sobre el  $X_t$  está dado por la matriz  $A_0$ , mientras que los efectos rezagados están determinados por los elementos  $(a_{ij})$  de las matrices  $A_s (\forall s >= 1)$ . Por lo que las restricciones de largo plazo deben realizarse sobre los elementos de las matrices  $A_s$ .

Del modelo macroeconómico de referencia se derivan siete restricciones de largo plazo al sistema.<sup>17</sup> El hecho de que en el largo plazo el PIB solo sea afectado por los shocks reales, impone tres restricciones. Las otras cuatro restricciones refieren a que ni los shocks nominales ni los de precios relativos afectan en el largo plazo a la prima por riesgo país, a que los shocks nominales no afectan al TCR y a que la tasa de interés no es afectada en el largo plazo por los shocks de precios relativos. En términos matemáticos, estas restricciones implican que:

$$\begin{aligned} \sum_{s=0}^{\infty} a_{12}(s) &= \sum_{s=0}^{\infty} a_{13}(s) = \sum_{s=0}^{\infty} a_{14}(s) = \\ \sum_{s=0}^{\infty} a_{23}(s) &= \sum_{s=0}^{\infty} a_{24}(s) = \sum_{s=0}^{\infty} a_{34}(s) = \\ \sum_{s=0}^{\infty} a_{43}(s) &= 0 \end{aligned}$$

Debe notarse que las restricciones antes indicadas implican restricciones a los efectos de las innovaciones sobre el nivel de las series. A modo de ejemplo, el elemento  $a_{12}$  de la matriz  $A_s$  representa el efecto sobre  $\Delta y$  de una innovación en  $\Delta prim$  luego de  $s$  períodos, por tanto  $\sum_{s=0}^k a_{12}(s)$  recoge el efecto sobre luego de  $k$  períodos.

Llamando a la suma de las matrices de modo que ; las siete condiciones implican la exclusión de siete elementos en la matriz  $k$ , por lo que dicha matriz toma la siguiente forma:

Ecuación 21

$$A(1) = \begin{bmatrix} A_{11}(1) & 0 & 0 & 0 \\ A_{21}(1) & A_{22}(1) & 0 & 0 \\ A_{31}(1) & A_{32}(1) & A_{33}(1) & 0 \\ A_{41}(1) & A_{41}(1) & 0 & A_{44}(1) \end{bmatrix}$$

Como lo demuestra Hamilton (1994), la función de impulso-respuesta sobre los shocks estructurales puede ser calculada estimando la matriz  $A(1)$  <sup>18</sup> por máxima verosimilitud y utilizando la igualdad establecida en la Ecuación 19.

15. La aplicación de esta metodología implica en este caso la exclusión de seis elementos de la matriz  $A_0$ .  
 16. Para aplicaciones de esta metodología véase, por ejemplo, Blanchard y Perotti (2002), o De Castro y Hernández de Cos (2006).  
 17. Las restricciones de largo plazo presentan algunas limitaciones. Faust y Leeper (1997) establecen que no existen pruebas de hipótesis consistentes para los parámetros de las funciones de impulso respuesta debido a la incertidumbre asociada a la estimación de  $\Psi(1)$  en base a muestras finitas. Dicha incertidumbre se transfiere, vía las restricciones de largo plazo, a las funciones de impulso respuesta. Esta limitación puede superarse asumiendo un orden conocido para el VAR. Alternativamente, es posible generalizar las restricciones de largo plazo mediante otras que implican restricciones “neighborhood of frequency zero, instead of just a restriction at the point zero” (Blanchard y Quah (1988)).  
 18. Nótese que  $A(1) = A_0 + A_1 + A_2 + \dots$ , de donde  $a_{12}(1) = \sum_{s=1}^{\infty} a_{12}(s)$ .

### 5.2. Resultados por país

Se estimó un SVAR para cada país del bloque, a excepción de Paraguay por la falta de datos suficientes. En la estimación de los modelos se consideraron las primeras diferencias de las series trimestrales del PIB ( $y$ ), riesgo país ( $prim$ ), tipo de cambio real y tasa de interés, en su transformación logarítmica para el período 1991.1 - 2008.4.<sup>19</sup> El vector de variables endógenas es el siguiente:

Ecuación 22  

$$[\Delta y, \Delta prim, \Delta(TCR), \Delta(1+i)]$$

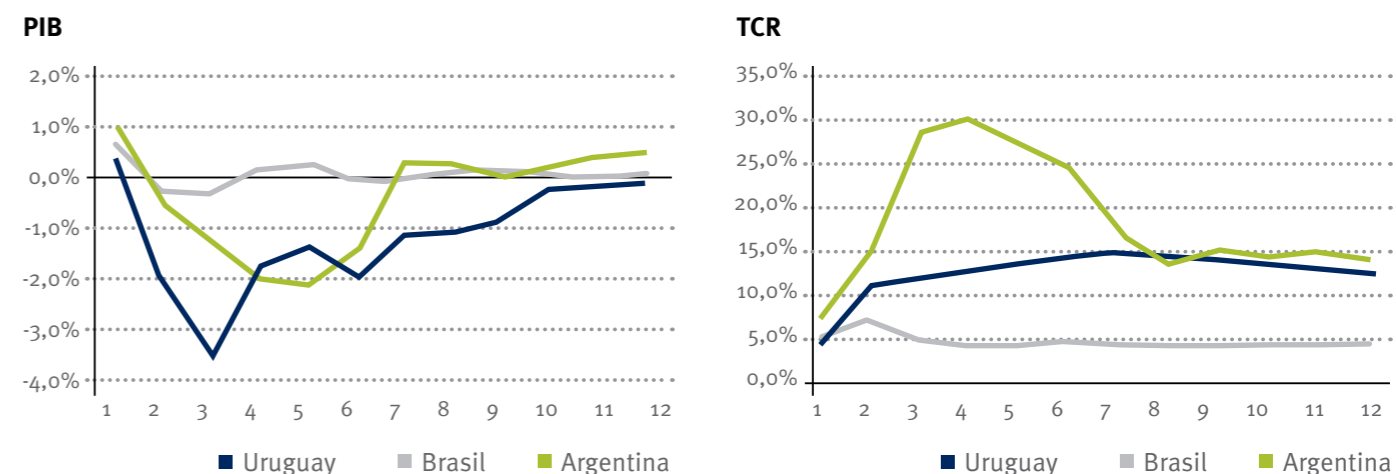
Asimismo se incluyeron algunas variables deterministas como dummies estacionales y el efecto pascua. Como variable exógena también se incluyó la tasa de referencia de la FED, que en algunos casos resultó significativa en la ecuación de la tasa de interés local.

Para determinar la cantidad de rezagos a incluir se consideraron los criterios usuales de información y los test de exclusión de rezagos. Finalmente los modelos estimados para Argentina, Brasil y Uruguay incluyeron siete, dos y tres rezagos, respectivamente.<sup>20</sup>

Como se mencionó antes, la construcción del SVAR permite estimar funciones de impulso respuesta de las variables endógenas, frente los shocks estructurales identificados. A partir de las simulaciones de impulso-respuestas, se identificaron los efectos diferenciales y las eventuales asimetrías en las respuestas que estos shocks generan sobre las variables macroeconómicas más relevantes para cada país.

En el gráfico V.1 se presenta la respuesta del PIB y del TCR en los tres analizados ante un shock financiero internacional equivalente a tres desvíos estándar.

**Gráfico V.1. Función de Impulso-Respuesta trimestral ante un shock financiero internacional (tres desvíos estándar)**



Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

El gráfico muestra claramente el mayor riesgo macroeconómico que presentan Argentina y Uruguay a los shocks en los mercados financieros internacionales. En efecto, mientras que en Brasil el shock financiero tiene un impacto sobre el PIB menor al 1%, en Argentina supera el 2% en tanto que en Uruguay se ubica próximo al 4%. Adicionalmente, mientras que en Brasil los efectos se diluyen completamente luego de un año, en Argentina y Uruguay perduran por dos años.

fuentes de ingreso y la deuda del sector público vuelven a las economías argentina y uruguaya más vulnerables a los flujos de financiamiento externo. De esta forma, shocks en los mercados financieros internacionales que generen disminuciones en las preferencias por los mercados emergentes tienen mayores consecuencias en la prima por riesgo en Uruguay y Argentina que en Brasil (ver gráfico V.2), ello se traduce en mayores salidas de capitales, lo que unido a la mayor vulnerabilidad a los flujos financieros, se traduce en consecuencias reales más duraderas y de mayor magnitud.

La menor estabilidad macroeconómica y los mayores niveles de endeudamiento y descalce de monedas entre las

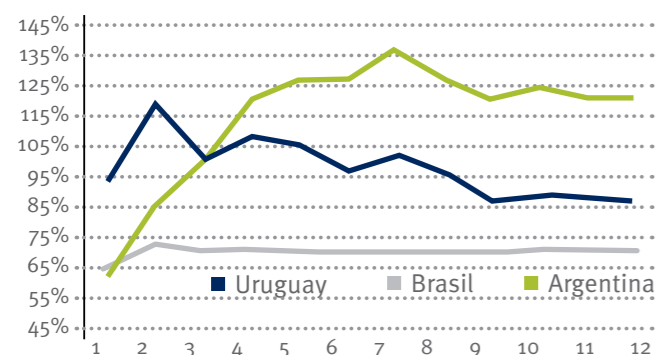
19. Los test ADF arrojaron una raíz unitaria en todos los casos. La elección del período obedece a la falta de datos de los EMBI anteriores al primer trimestre de 1991.  
 20. No se presentan aquí las estimaciones completas (que pueden ser solicitadas a lo autores), sino que solo se comentan los resultados del análisis de impulso-respuesta de los modelos.

El mismo argumento es válido para explicar los efectos sobre el TCR. El gráfico V.1 muestra una reacción mucho más significativa y duradera del TCR en Argentina y Uruguay que en Brasil.

Se destaca el importante impacto del shock financiero sobre el TCR en Argentina, que exhibe una sobre reacción que persiste durante dos años. Una posible explicación -al menos parciales- el mayor impacto del shock inicial sobre el EMBI Argentina que sobre las otras dos economías. El último episodio de default en ese país pudo haber tenido consecuencias duraderas sobre la percepción de los mercados internacionales respecto al riesgo inherente de abrir sus posiciones en Argentina. Si éste fuera el caso, las noticias negativas en los mercados financieros internacionales, como lo muestra el gráfico V.2, se amplifican significativamente en Argentina, generando mayores salidas de capitales, e incrementando la magnitud necesaria de la corrección cambiaria. En este sentido, es interesante notar que luego del impacto inicial del shock, a diferencia de los otros socios, el EMBI Argentina continúa aumentando; amplificándose el efecto, resultado que apoya la hipótesis planteada.

Por otra parte, el gráfico V.1, muestra que los shocks financieros que elevan el nivel del EMBI, tienen efectos permanentes sobre el TCR de los tres países. Los argumentos antes comentados de Calvo, Izquierdo y Talvi (2002) explican dicho comportamiento. Una realización positiva del término  $\varepsilon_t^*$  generada, por ejemplo, por un incremento de la aversión al riesgo de los agentes, provoca una salida de capitales y por ende un desequilibrio de los balances externos. Para recuperar el equilibrio es necesario un mayor resultado comercial, que se alcanza con una depreciación real de la moneda. Dado que los efectos de  $\varepsilon_t^*$  sobre la prima por riesgo son de carácter permanente (ver gráfico V.2), mantener el equilibrio externo inicial requiere que el TCR se mantenga en su nuevo nivel para preservar el resultado comercial alcanzado luego de la depreciación.

**Gráfico V.2. Función de Impulso-Respuesta trimestral del EMBI ante un shock financiero internacional (tres desvíos estándar)**



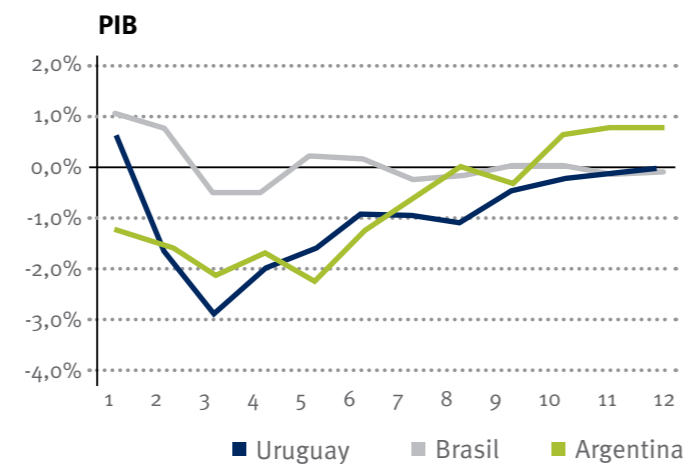
Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

En suma, el análisis de los impactos de los shocks financieros muestra a la economía brasileña mucho menos vulnerable que la de sus socios regionales. Asimismo, los resultados encontrados aportan evidencia a favor de que el reciente antecedente de default en Argentina es un factor muy relevante para explicar la volatilidad macro en dicho país.

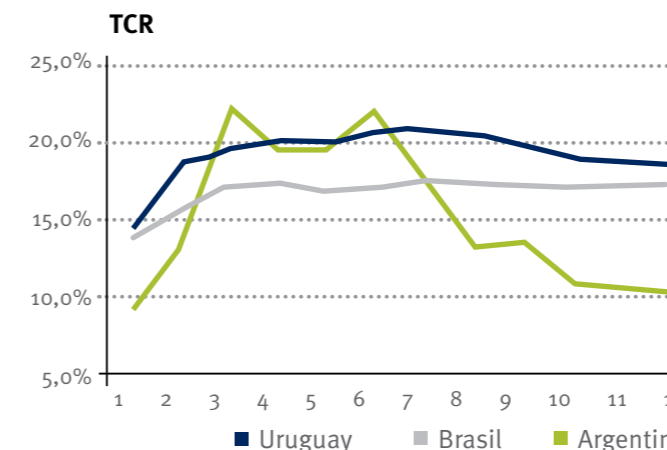
Al examinar las consecuencias de los shocks de términos de intercambio sobre las variables macroeconómicas, las conclusiones son similares a las derivadas del análisis del shock financiero; los efectos son más profundos y duraderos en Argentina y Uruguay que en Brasil. El gráfico V.3 da cuenta de estos resultados. Como allí se observa, un shock de tres desvíos estándar genera en Argentina y Uruguay reducciones del PIB próximas al 3%, y los efectos no terminan de disiparse hasta pasados dos años. Por su parte, en Brasil, los impactos son muy poco significativos (menores a 0,5%) y de muy corta duración.

Estos diferentes comportamientos probablemente estén asociados a dos factores que diferencian a la economía brasileña de sus socios regionales. En primer lugar, la mayor diversificación de su estructura productiva permite a esta economía amortiguar las consecuencias de un cambio de precios relativos de forma tal que el efecto agregado surja de la sumatoria de sectores ganadores y perdedores producto del shock de precios. En Argentina y Uruguay, la elevada especialización productiva y su acentuada orientación exportadora dificultan la diversificación de los riesgos derivados de los cambios de precios. En segundo lugar, nuevamente, el alto grado de dolarización y descalce de monedas de los sectores público y privado que se observa en Argentina y Uruguay implica que el "efecto hoja de balance" derivado de la corrección cambiaria necesaria para compensar el shock sea de una magnitud tal que se traduzca en consecuencias relevantes sobre el nivel de actividad.

**Gráfico V.3. Función de Impulso-Respuesta trimestral ante un shock de precios relativos (tres desvíos estándar)**



Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.



Fuente: Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

Los efectos del shock de precios sobre el TCR aportan evidencia en el mismo sentido, Brasil procesa todo el ajuste necesario en tres trimestres, en tanto que en Argentina y Uruguay el proceso toma más tiempo y es más profundo. Un factor adicional que podría explicar este comportamiento es que dada la menor dolarización de la economía brasileña el *fear of floating*<sup>21</sup> no operaría con tanta intensidad como en los otros dos países, permitiendo realizar el ajuste en forma rápida. La corrección oportuna evita acumular desequilibrios en las cuentas externas que vuelvan necesario un ajuste posterior más significativo. Como se observa en el Gráfico V.3, en Uruguay y principalmente en Argentina, luego del shock se observa una sobre reacción del TCR, que podría estar asociada a la postergación deliberada del ajuste necesario. En este sentido, mientras que realizar todo el ajuste en Brasil toma tres trimestres, en Uruguay son necesarios más de ocho.

Hasta aquí, se analizaron las diferentes reacciones de las variables macroeconómicas clave a los diversos shocks primarios o estructurales identificados, su magnitud y tiempo de asimilación. No obstante, cabe preguntarse cuánto de la variabilidad del producto de estas economías es explicado por cada uno de los shocks analizados. Esto se estudiará mediante el análisis de descomposición de varianza, complementario al de impulso-respuesta. Éste mide la contribución de cada shock primario a la varianza total de las variables endógenas.<sup>22</sup>

Los resultados, presentados en el cuadro V.1, reafirman los hallazgos derivados del análisis de impulso-respuesta. En ese cuadro se exponen el porcentaje de la varianza explicada por cada uno de los shocks primarios al cabo del primer, cuarto y octavo trimestre.<sup>23</sup>

**Cuadro V.1. Análisis de descomposición de varianza del PIB**

Horizonte de predicción (trim.)				
	$\varepsilon^r$	$\varepsilon^*$	$\varepsilon^p$	$\varepsilon^n$
<b>Argentina</b>				
1	77.9	3.4	5.1	13.7
4	75.5	7.1	3.4	14.0
8	70.6	10.2	5.9	13.3
<b>Brasil</b>				
1	90.2	1.8	6.5	1.4
4	81.4	5.6	10.7	2.4
8	80.6	5.4	11.7	2.3
<b>Uruguay</b>				
1	95.8	0.3	1.1	2.8
4	66.2	15.5	11.0	7.3
8	64.9	15.9	11.1	8.2

$\varepsilon_t^r$ : shocks reales o de oferta,  
 $\varepsilon_t^*$ : shocks financieros internacionales,  
 $\varepsilon_t^p$ : shocks internacionales que afectan los precios relativos,  
 $\varepsilon_t^n$ : shocks de política monetaria.

Estimaciones de cinve sobre la base de datos de BCB, BCRA, BCP, y BCU.

La conclusión más relevante refiere a que los shocks financieros mundiales ( $\varepsilon_t^*$ ) explican una mayor proporción de la varianza del PIB en Argentina y en Uruguay que en Brasil. Luego de procesado todo el efecto del shock, mientras que en Argentina y Uruguay la contribución de dicho shock asciende a 10% y 16%, respectivamente, en Brasil se ubica apenas por encima de 5%. Estas cifras avalan la hipótesis de la mayor vulnerabilidad y exposición de las economías argentina y uruguaya a los shocks en los mercados financieros internacionales, asociado a las diferencias en las estructuras productivas de estos países, más abiertos y con una estructura productiva menos diversificada.

Contrariamente, en Brasil se observa una mayor incidencia de los shocks reales o de oferta ( $\varepsilon_t^r$ ) que en las otras dos economías. Casi 81% de la variabilidad del PIB brasileño es explicada por este tipo de shock, lo que evidencia la mayor influencia de los factores internos en la determinación

21. Calvo y Reinhart (2002).  
 22. Para su cálculo se computa la contribución de cada shock primario al error de predicción de cada variable s pasos adelante.  
 23. Se consideró solo hasta el octavo trimestre dado que posteriormente no se producen modificaciones significativas en los porcentajes explicados por cada shock.

del PIB. A su vez, la incidencia de estos shocks en el PIB de Argentina es algo mayor que en Uruguay. La combinación del mayor tamaño de la economía y del mercado interno seguramente contribuya a explicar estas diferencias de comportamiento.

Por su parte, los shocks de política monetaria tienen incidencia relevante en las economías argentina y uruguaya. En particular, es considerablemente más importante en la explicación de la variabilidad del PIB en Argentina.

Dos factores podrían explicar estos resultados. En primer lugar, si bien el menor grado de dolarización y descalce de monedas y la mayor profundidad de los mercados financiero y de crédito operarían a favor de una mayor eficacia de la política monetaria en Brasil por la vía del canal tradicional de tasa de interés, es un hecho bien documentado en la literatura<sup>24</sup> que las ineficiencias en los mercados de financiero y de crédito, por la vía del canal de crédito, amplifican los efectos de la política. Así la mayor importancia del canal de crédito en la transmisión de la política monetaria en Argentina y Uruguay podría explicar -al menos una parte- de la mayor incidencia de la política monetaria en esos países.

Otra posible explicación podría encontrarse en eventuales dificultades en la identificación de los shocks de precios relativos, principalmente en el caso de Argentina. La significativa incidencia del período de convertibilidad y otros períodos de importantes desalineamientos del TCR respecto de sus niveles de equilibrio -tanto en magnitud como en duración- imponen dificultades a la correcta estimación de los shocks de precios relativos. De esta forma, podría darse el caso de que una parte de lo que fue identificado como shocks de política monetaria se deba en realidad a shocks de precios relativos, sobre-estimando así la importancia de la política monetaria.

### 5.3. Principales implicancias para el análisis de la integración

Los resultados de los análisis de impulso-respuesta y de descomposición de varianza señalan significativas diferencias en la vulnerabilidad y exposición a los riesgos externos entre Brasil, Argentina y Uruguay. Los resultados indican de manera muy robusta la mayor solidez y estabilidad de la economía brasileña debido a la menor incidencia de los shocks internacionales en la determinación de su contexto macroeconómico interno. Las consecuencias de dichos shocks sobre el nivel de actividad y la estabilidad del TCR son claramente menos significativas -tanto en magnitud

como en duración- que en Argentina y Uruguay.

Si bien no es un tema abordado en detalle en el trabajo, se pueden elaborar algunas conjeturas sobre los factores determinantes de estas regularidades. La mayor especialización productiva, apertura externa, dolarización y descalce de monedas en los balances de los sectores público y privado así como el menor tamaño de Argentina y Uruguay son los principales factores que podrían explicar su mayor exposición a los shocks en los mercados mundiales.

En el caso de Argentina a esos factores podría sumarse el reciente episodio de default; los resultados encontrados aportan evidencia a favor de la hipótesis de que dicho episodio habría generado consecuencias duraderas en la percepción de los mercados internacionales respecto al riesgo inherente de abrir sus posiciones en ese país. Este hecho provocaría que un shock que incrementa la aversión al riesgo en los mercados financieros se amplifique en la economía argentina, amplificando a su vez las consecuencias negativas.

Como resultado de estas consideraciones se concluye que los determinantes internos en Brasil son más relevantes en la determinación del PIB, del TCR y del riesgo país que en Argentina y Uruguay, donde el contexto internacional cobra mayor importancia.

### 6. Algunas conclusiones de política

Desde el punto de vista de la gestión de las políticas económicas, los problemas abordados por este trabajo se vinculan con la gestión del ciclo macroeconómico. Esto es, se relacionan con los objetivos de suavización de los impactos del ciclo en el nivel de bienestar, generalmente asociado al nivel de actividad y empleo.

Varios de los resultados obtenidos en este trabajo están claramente ligados a la asimetría más ostensible del MERCOSUR: la mayor importancia de la economía brasileña respecto a la de sus socios. Ello se traduce en una incidencia relevante de Brasil en la determinación del ciclo de actividad y del tipo de cambio real de los restantes países del MERCOSUR. Si bien hay algunos indicios de que la incidencia del ciclo macroeconómico brasileño sobre las dos economías más pequeñas ha perdido algo de impacto en los últimos años, por otro lado, el aumento de la sincronía del ciclo brasileño con el argentino no ofrece posibilidades de diversificación dentro de la región a las economías menores.

Esa misma asimetría de tamaño está detrás de varias características de la evolución macroeconómica halladas en el trabajo: la mayor capacidad de ajuste macroeconómico de la economía brasileña ante shocks internacionales, especialmente los reales y la mayor importancia de los shocks internos en su evolución macroeconómica.

La implicación de política más directa es que las posibilidades de coordinación macroeconómicas del bloque están fuertemente condicionadas por las preferencias y oportunidades de las políticas macroeconómicas brasileñas.

La interacción entre los aspectos macroeconómicos y los aspectos microeconómicos y estructurales del proceso de la integración también debiera tomar en cuenta este condicionamiento básico. Por ejemplo, si se piensa en establecer algún mecanismo más o menos automático que habilite cláusulas de excepcionalidad o de salvaguardia en políticas comerciales, su diseño debería preocuparse fundamentalmente por la sostenibilidad macroeconómica de Brasil. Si la economía líder se encuentra en una senda de sostenibilidad de modo que no pueden esperarse cambios de gran magnitud en sus variables macroeconómicas, el proceso de aplicación de las restantes políticas de integración no debería sufrir readecuaciones. Por el contrario, si se piensa en establecer eventuales mecanismos de contrapeso a shocks macroeconómicos, tales como cláusulas de salvaguardia de política comercial en función de situaciones extremas del ciclo generadas en la región debido a cambios en precios relativos o nivel de actividad, éstos deben estructurarse principalmente en función de lo que pueda ocurrir en la economía brasileña. Además, dado que existe un efecto de liderazgo de significación ejercido por Argentina sobre Paraguay y Uruguay, las posibles cláusulas de salvaguardia también deberían diseñarse con la preocupación del impacto de la primera sobre los segundos.

Con este marco de referencia y más allá de estas consideraciones, es posible delinear algunas acciones de política concretas que pueden contribuir a disminuir los efectos de las asimetrías entre las economías del bloque, con beneficios indiscutibles sobre los socios menores del bloque y sobre el funcionamiento del MERCOSUR en su conjunto. En lo que sigue se exponen algunas propuestas concretas que atañen a la integración financiera, a las políticas comerciales y de inversión y a los acuerdos sobre políticas fiscales comunes.

Respecto del primer conjunto de medidas, los resultados para la UEM indican que la profundización de la integra-

ción financiera ha podido actuar como un importante mecanismo de ajuste, logrando suavizar el consumo entre periodos mediante la diversificación de la cartera de inversiones en distintos países. Adicionalmente, la mayor integración financiera también ha jugado un rol importante en la transmisión de la política monetaria común.

En el MERCOSUR el escaso desarrollo financiero ha sido un obstáculo para la convergencia macroeconómica, si bien, como lo indican Fanelli y Albrieu (2009), en el primer Informe que forma parte de este mismo proyecto,<sup>25</sup> Brasil ha experimentado una creciente profundización financiera en los últimos años. Adicionalmente, Albrieu et al. (2008) muestran evidencia de que los flujos de capital intra-región son muy bajos. Por tanto, es esperable que el camino de la profundización financiera y la construcción de una arquitectura financiera regional contribuyan en el mismo sentido en las economías del MERCOSUR. Como mencionan Fanelli y Albrieu, una forma de hacerlo es mediante la implementación de mecanismos regionales para el manejo de los problemas de liquidez de corto plazo, coordinando el manejo de reservas en el nivel regional y creando instituciones con tal fin. Un ejemplo clave es el Fondo de Administración de Reservas (FLAR) entre los países del CAN (Comunidad Andina), que ha sido evaluado como exitoso en el cometido suavizar las fluctuaciones de la liquidez internacional.

¿Cuáles son los factores factibles de ser afectados por la política económica, al menos en el mediano plazo, con el objetivo de profundizar los vínculos financieros entre los socios? Aboal et al (2008), mencionan algunos de estos factores: la armonización de los sistemas legales, una mayor apertura financiera de los mercados y un mayor desarrollo de la actividad financiera de los países.

Ejemplo a seguir de la experiencia europea en cuanto a la creación de instrumentos financieros para la integración, es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Este instrumento tiene como finalidad el apoyo financiero al desarrollo económico de las regiones deprimidas de ese bloque. Las áreas comúnmente más afectadas han sido: los transportes, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, investigación e innovación, las infraestructuras sociales, la formación, la rehabilitación urbana y la reconversión industrial, el desarrollo rural, la pesca, e incluso el turismo y la cultura.

Respecto de las políticas comerciales y de inversiones, el tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR (siguiendo a

24. Bernanke y Blinder (1988).

25. Fanelli, J.M y Albrieu R. (2009), "Coordinación de políticas en un contexto de crisis", Primer informe del contrato "EF-2008 diálogo" perteneciente al proyecto CEMERCOSUR de Apoyo al Monitoreo Macroeconómico.

Bouzas y Veiga (2008)) debería focalizarse en el diseño de políticas que eviten distorsiones en los flujos de comercio e inversión, con el objetivo de combatir la fragmentación de los mercados al interior del bloque. En otras palabras, evitar políticas comerciales y de incentivos a las inversiones que generen dichas distorsiones.

En cuanto a los lineamientos de política fiscal, tómesese en cuenta que los países del bloque cuentan con un reducido espacio fiscal, debido a los problemas que han tenido estas economías para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y a que los flujos de capital tienden a ser procíclicos. Parece claro, por tanto, que algún tipo de regla común que implique un papel estabilizador, o al menos neutro, de la política fiscal sería deseable. Esto se podría hacer, por ejemplo, fijando metas de déficit fiscal que tengan en cuenta la fase del ciclo en el que están las economías del bloque.

Lo anterior también requeriría la conformación de un fondo de estabilización que pudiera ser utilizado en las etapas recesivas del ciclo de forma de amortiguar los efectos de la crisis sobre la demanda agregada en aquellas economías que así lo necesiten. Como señalan Ángel y Valdés (2000), los fondos de estabilización son una parte del diseño óptimo de la política fiscal. No obstante, existe siempre un riesgo de que el resto de la política fiscal deshaga parte de las oportunidades que esta política puede generar. A su vez, en los hechos no existen diferencias entre un fondo de estabilización y un buen diseño de regla fiscal (Perotti (2007)). Por ejemplo, una regla fiscal de déficit ajustado por el ciclo, como la existente en Chile, puede ser interpretada como la incorporación de un fondo de estabilización con la ventaja de que el gobierno no puede deshacer el auto-seguro sin violar la regla que se impuso.

En rigor, el diseño de todas estas medidas deberá circunscribirse al condicionamiento básico que antes se mencionara derivado de los principales hallazgos empíricos de esta investigación, el liderazgo general de la economía brasileña sobre todo el bloque y el particular de Argentina sobre las economías más pequeñas.

## Referencias bibliográficas

Aboal, D., Lorenzo, F., & Noya, N. (2003). “La inflación como objetivo en Uruguay: Consideraciones sobre los mecanismos de transmisión de la política monetaria y cambiaria. Montevideo”. Banco Central del Uruguay.

Aboal, D., Lanzilotta, B. y Perera M. (2009). “Espacio Fiscal para el Crecimiento en Uruguay”. (En Espacio Fiscal para el Crecimiento en el Mercosur. Coord. : J. M: Fanelli). Red Mercosur.

Aboal, D., Lanzilotta, B. y Perera M. (2008). “Integración Financiera en el Mercosur”. (En Mercosur: Integración y profundización de los mercados financieros. Coord. : J. M: Fanelli). Red Mercosur.

Agenor, P.-R., & Montiel, P. (2000). “La Macroeconomía del Desarrollo. México: Fondo de Cultura Económica”.

Arpaia, A. y G. Murre. (2005). “Labour Market Institutions and Labour Market Performance: A Survey of the Literature”. Labour and Demography.

Asdrubali, P. y S. Kim. (2004). “Dynamic Risk Sharing in the United States and Europe”. Journal of Monetary Economics, 51, pp. 809-836.

Badagian, A, y J. Cresta. (2006). “Fluctuaciones Cíclicas en las Variables Fiscales de los Países del MERCOSUR”. En Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. F. Lorenzo (Ed.). Siglo XXI Editora Iberoamericana. Buenos Aires, Argentina.

Baele, L., A. Ferrando, P. Hördahl, E. Krylova y C. Monnet. (2004). “Measuring European Financial Integration”. European Central Bank Occasional Papers, 14.

Barbosa-Filho, N. (2006a), “Terms of Trade Fluctuations and their Implications for Exchange-Rate Coordination in MERCOSUR”. En Lorenzo, F. (ed.), Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Siglo XXI.

Barbosa-Filho, N. (2006b), “Trends and Fluctuations in Brazilian and Argentine Trade Flows”. En Lorenzo, F. (ed.), Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Siglo XXI.

Barros De Castro, A., & Pires De Souza, F. (2001). “Coordinación Macroeconómica en el Mercosur: Reflexiones a partir de la Experiencia Brasileña”. En J. M. Fanelli, Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur. Buenos Aires: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.

Begg, I. (1995). “Factor Mobility and Regional Disparities in the European Union” Oxford Review of Economic Policy, 11, pp. 96-112.

Bensión, A. (2006). “Las Reformas Económicas de Uruguay (1974-2004)”. CEPAL, Serie La Macroeconomía del Desarrollo.

Bentolila, S. (1997). “La Inmovilidad del Trabajo en las Provincias Españolas”. Servicio de Estudios del Banco de España, Documento de Trabajo 9718.

Bentolila, S. y Jimeno, J. (1995). “Regional Unemployment Persistence”. CEPR Discusión Paper 1259.

Bernanke, B. y Blinder, A. (1988) - “Credit, Money, and Aggregate Demand”, NBER Working Paper Series Nº 2534

Bertola, G. (2007). “Finance and Welfare States in Globalizing Markets”. Mimeo, European University Institute.

Blanchard, O. y F. Giavazzi. (2002) “Current Account Deficits in the Euro Area: The End of the Feldstein-Horioka puzzle?” MIT Working Papers, 03-05.

Blanchard, O. y L. Katz. (1992). “Regional Evolutions”. Brookings Papers on Economic Activity, 1, pp. 1-75.

Blanchard, O; Quah, D (1988): “The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances” NBER WP/2737

Blanchard, O; Watson, M (1984): “Are Business Cycles Alike?” NBER WP/1392

Blyde, J. (2005). “Convergent Dynamics in MERCOSUR”. Inter American Development Bank

Borda, D., & Masi, F. (1998). “Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur. Asunción”. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

Bouzas, R. (2002). “La Argentina Después de las Reformas”. En R. Bouzas, Realidades Nacionales Comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.

Bouzas, R. (2005). “Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades. MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda”. Seminario Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades, BID/INTAL, Río de Janeiro, 6-7 de Julio.

Bouzas, R. y P. Da Motta Veiga (2008). “La Experiencia Europea en el Tratamiento de las Asimetrías Estructurales y de Política: Implicaciones para el MERCOSUR”. En Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento? Fernando Masi y María Inés Terra (Coordinadores). Editorial Zonilibro. Mayo, 2008.

Buckle, R; Kunhong, K; Tam, J (2001): “A Structural VAR Approach to Estimating Budget Balance Targets” New Zealand Treasury WP 01/11

Calvo, G; Izquierdo, A; Mejia, L.F (2004): “On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects” NBER, Cambridge, MA, DT 10520

Calvo, G; Izquierdo, A; Talvi, E (2002): “Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina’s Lessons” IADB

Calvo, G; Reinhart, C (1999): “Capital Flow Reversals, the Exchange Rate Debate, and Dollarization”. IMF

Calvo, G; Reinhart, C (2002). “Fear of Floating”. NBER Working Paper No. 7993

Carlomagno, G; Egger, D; Sicilia, G (2008): “Hacia un Estudio Comprehensivo de la Vulnerabilidad y Sostenibilidad Fiscal: Una Metodología Complementaria para el Análisis de la Deuda” FCC y A, UdelaR

Carrera, J., & Sturzenegger, F. (2000). “Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur. Buenos Aires”. Fondo de Cultura Económica.

Castelar Pinheiro, A., Gill, I., Servén, L., & Roland, M. (2005). “Brazilian Economic Growth, 1900–2000: Lessons and Policy Implications”. En E. Fernandez Arias, R. Manuelli, & J. Blyde “Sources of Growth in Latin America, What is Missing? Washington: Inter American Development Bank”.

Cavallo, D. (2008). “Estanflación, Inflación con Recesión”. Buenos Aires: Sudamericana.

- Central Bank of the Republic of Turkey (2006): "Dollarization: Consequences and Policy Options"
- Creel, J; Monperrus-Véroni, P (2005): "Discretionary Policy Interactions and the Fiscal Theory of the Price Level: A SVAR Analysis on French Data" Observatoire Français des Conjonctures Économiques. Document de Travail N° 2005-12
- Cresta, J. y D. Duarte. (2006). "Caracterización del Régimen Cambiario en Paraguay". En 15 Años de MERCOSUR: Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras. Serie Red MERCOSUR No. 8. IDRC-RED MERCOSUR. Editorial Zonalibro. Montevideo, Uruguay.
- Cresta, J. (2008). "Asimetrías en el MERCOSUR: Un enfoque macroeconómico". En Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento? Fernando Masi y María Inés Terra (Coordinadores). Editorial Zonalibro. Mayo, 2008.
- Chari, V; Kehoe, P; McGrattan, E (2007): "Are Structural VARs with Long-Run Restrictions Useful in Developing Business Cycle Theory?" Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report 364
- Christiano, L; Eichenbaum, M; Evans, C (1998): "Monetary Policy Shocks: What Have We Learned and to What End?"
- Da Motta Veiga, P. (2002). "Brasil al Inicio del Nuevo Milenio: Herencias y Desafíos de la Transición. En R. Bouzas, Realidades Nacionales Comparadas". Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.
- Darvas, Z., A. Rose y G. Szapáry. (2006). "Fiscal Divergence and Business Cycle Synchronization: Irresponsibility is Idiosyncratic". NBER Working Papers, 11580.
- De Brun, J. (2005). "Growth in Uruguay: Factor Accumulation or Productivity Gains? En E. Fernandez Arias, R. Manuelli, & J. Blyde, Sources of Growth in Latin America, What is Missing?" Washington: Inter American Development Bank.
- De Castro, F; Hernández de Cos, P (2006): "The Economic Effects of Exogenous Fiscal a.C. in Spain: A SVAR Approach" Banco de España Documentos de Trabajo N° 0604
- Decressin, J. y A. Fatás. (1995). "Regional Labour Market Dynamics in Europe". European Economic Review, 39, pp. 1627-1655.
- Del Negro, M; Schorfheide, F (2006): "How Good Is What You've Got? DGSE- VAR as a Toolkit for Evaluating DSGE Models" Federal Reserve Bank of Atlanta
- Den Hann, W.J; Sumner, S (2001). "The comovements between real activity and prices in the G7". NBER w/p 8195
- Dhyne, E., L.J. Alvarez, H. Le Bihan, G. Veronesi, D. Dias, J. Hoffmann, N. Jonker, P. Lunnemann, F. Ruml y J. Vilmunen. (2006). "Price Changes in the Euro Area and the United States: Some Facts from Individual Consumer Price Data". Journal of Economic Perspectives, 20(2), American Economic Association, pp. 171-192.
- Eichengreen, B. (1993). "Labor Markets and European Monetary Unification". En Mason, P. y Taylor, M. (Eds.). Policy Issues in the Operation of Currency Unions, Cambridge University Press, Cambridge.
- EMU@10 (2008). "Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union". European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Economy (2006). European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 6.
- Ereeg, C; Guerrieri, L; Gust, C (2005): "Can Long-Run Restrictions Identify Technology Shocks?" Board of Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Papers Number 792 (updated version).
- Fabiani, S., M. Druant, I. Hernando, C. Kwapil, B. Landau, C. Loupias, F. Martins, T. Matha, R. Sabbatini, H. Stahl y A. Stockman. (2005). "The Pricing Behavior of Firms in the Euro Area: New Survey Evidence". International Journal of Central Banking, 2.
- Fanelli, J. M. (1998). "Estabilidad, Reforma Estructural y Crecimiento: Reflexiones sobre el Régimen de Convertibilidad en la Argentina". En D. Borda, & F. Masi, Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- Fanelli y González Rozada (2006). "Ciclo Económico y Coordinación de la Política Macroeconómica en el MERCOSUR". Serie Red Mercosur N° 6 - 2006
- Faust, J; Leeper, E (1997): "When Do Long-Run Identifying Restrictions Give Reliable Results?" American Statistical Association, Journal of Business & Economic Statistics. Vol. 15 No. 3
- Fernandez Arias, E., Manuelli, R., & Blyde, J. (2005). "Sources of growth in Latin America". Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Fernandez Valdovinos, C., & Monje Naranjo, A. (2005). "Economic Growth in Paraguay". En E. Fernandez Arias, R. Manuelli, & J. Blyde, Sources of Growth in Latin America, What is Missing? Washington: Inter American Development Bank.
- Fernández-Villaverde, J; Ruibio-Ramírez, J: "Structural Vector Autoregressions" Federal Reserve Bank of Atlanta
- Giambiagi, F. (1998). "Estabilización Económica y Ajuste Estructural: El Caso Brasileño". En D. Borda, & F. Masi, Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- Giannone, D. y L. Reichlin. (2006). "Trends and Cycles in the Euro Area: How Much heterogeneity and should we worry about it?" ECB Workshop "What effects is EMU having on the Euro Area and its member countries", Frankfurt 17 June 2005.
- Gross, D. (1996). "A Reconsideration of the Cost of EMU: The Importance of External Shocks and Labour Mobility". European University Institute Working Paper 96/15.
- Gross, D. y A. Hobza. (2003). "Exchange Rate Variability as an OCA Criterion: Are the Candidates Ripe for the Euro?" ICEG Working Papers, 23.
- Grubb, D., R. Jackman y R. Layard. (1983). "Wage Rigidity and Unemployment in OECD Countries". European Economic Review, 21, pp. 11-39.
- Hamilton, J (1994): "Time Series Analysis", Princeton: Princeton University Press
- Heterogeneity and Should We Worry About it?" European Central Bank Working Papers, 595.
- Holden, S. (2004). "Wage Formation Under Low Inflation". En Piekola, H. y K. Snellman. (Eds.). Collective Bargaining and Wage Formation Challenges for a European Labour Market, Springer Verlag.
- Hopenhayn, H., & Neumeyer, P. (2005). "Explaining Argentina's Great Depression of 1975-90". En E. Fernandez Arias, E. Manuelli, & J. Blyde, Sources of Growth in Latin America, What is Missing? Washington: Inter American Development Bank.
- Kano, T (2003): "A Structural VAR Approach to the Inter-temporal Model of the Current Account" Bank of Canada WP/2003-42
- Kenen, P. (1969). "The Theory of Optimum Currency: An Eclectic View". En Mundell, R, y Swoboda, A. (Eds.). Monetary Problems of the International Economy, Chicago University Press, Chicago, pp. 41-60.
- Krugman, P. (1993). "Lessons of Massachusetts for EMU". En Torres, F. y Giavazzi, F. (Eds.). Adjustment and Growth in the European Monetary Union, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 241-261.
- Laens, S. (1998). "Apertura comercial e integración: Reflexiones a partir de la experiencia uruguaya". En D. Borda, & F. Masi, Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Lane, P.R. (2002). "The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD". Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin and CEPR.
- Layard, R., S. Nickell y R. Jackman. (1991). "Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market". Oxford University Press, Oxford.
- Lo Turco, A. (2008). "Integración Regional Sur-Sur y Desarrollo Industrial Asimétrico: El caso del MERCOSUR". En Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento? Fernando Masi y María Inés Terra (Coordinadores). Editorial Zonalibro. Mayo, 2008.
- Lorenzo, F.; Aboal, D. y A. Badagián (2006), "Cooperación Monetaria en el Mercosur: Aportes de un modelo simplificado". En Lorenzo, F. (ed.), Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR. Siglo XXI.
- López Murphy, R., Artana, D., & Navajas, F. (2003). "The Argentine Economic Crisis". Cato Journal.
- Mercosur, G. d. (2005). "Política Monetaria de los Países del Mercosur. Seminario de Política Monetaria. Montevideo".
- Montoya, L; de Hann, J (2007). "Regional Business Cycle Synchronization in Europe?" BEER paper n° 11
- Mundell, R. (1961). "A Theory of Optimum Currency Areas". American Economic Review, 51, pp. 657-665.
- Obstfeld, M. y G. Peri. (1999). "Regional Nonadjustment and Fiscal Policy: Lessons for EMU". NBER Working Paper 6431.

Ocampo, J. (2004). "América Latina y la Economía Mundial en el Largo Siglo XX". *El Trimestre Económico*, 284.

Patterson, B. y S. Amati. (1998) "Adjustment to Asymmetric Shocks". European Parliament, Directorate-General for Research. Economic Affairs Series. Econ-104.

Perotti, R. (2007)), "Fiscal Policy in Developing Countries: a Framework and Some Questions" Policy Research Working Paper N°4365.

Powell, A and Martínez, J.F (2008), "On Emerging Economy Sovereign Spreads and Ratings". Inter-American Development Bank. Working Paper #629.

Reinhart, C., & Rogoff, K. (2002). "The Modern History of Exchange Rate Arrangements: A Reinterpretation. Cambridge". National Bureau of Economic Research Working Paper 8963.

Rojas, P. y J. Cresta. (2004). "Objetivos de inflación en Paraguay: ¿Están dadas las condiciones?". Ministerio de Hacienda de Paraguay. Mimeo.

Sanguinetti, P. (2007). "Las Asimetrías y la Integración en el MERCOSUR: ¿Oportunidad o amenaza?" FIEL, Indicadores de Coyuntura No 479, Agosto de 2007.

Sanguinetti, P. y R. González (2006). "Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?" Secretaría del MERCOSUR.

Sanromá, E. y R. Ramos. (1998). "El Mercado de Trabajo Español en la Unión Monetaria: Mecanismos de Ajuste y Política Laboral". En Velarde, J. García-Delgado, J. L. y A. Pedreño. (Eds.). *La Economía Española Ante una Nueva Moneda: el Euro*. Documento de Trabajo 97R56c, Grup d'Análisi Cuantitativa Regional, Universitat de Barcelona, Ed. Civitas, Madrid, pp. 133-176.

Scarpetta, S. (1996). "Assessing the Role of Labor Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study". *OECD Economic Studies*, 26, pp. 43-98.

Sorensen, B., Y. Wu, O. Yosha y Y. Zhu. (2007). "Home Bias and International Risk Sharing: Twin Puzzles Separated at Birth". *Journal for International Money and Finance*, 26(4), pp. 587-605.

Stock, J; Watson, M (2005): "Implications of Dynamic Factor Models for VAR Analysis" NBER WP/11467

Terra, M. I. (2008). "Asimetrías y Crecimiento Económico en el MERCOSUR". En *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* Fernando Masi y María Inés Terra (Coordinadores). Editorial Zonalibro. Mayo, 2008.

Traistaru-Siedschlag, I. (2006). "Macroeconomic Differentials and Adjustment in the Euro Area". Economic and Social Research Institute, Working Paper 175. Dublin, Ireland.

Uhlig, H. (2003). "One Money, But Many Fiscal Policies in Europe: What are the Consequences?" En Buti, M. (Ed.). *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*. Cambridge University Press, Cambridge, New York and Melbourne.



---

## Estudio 3. La movilidad del factor trabajo en el MERCOSUR

---

Marcelo Perera •  
CINVE, Red MERCOSUR

Marzo de 2010

• Con la colaboración de Alexis Gerschuni.

## ÍNDICE

1. Introducción.....	100
2. Aspectos económicos de la movilidad del factor trabajo.....	101
2.1. Los determinantes de la migración.....	104
2.2. Los efectos de la Migración en el país de anfitrión y en el país de origen.....	106
3. Las migraciones en el Mercosur y América Latina.....	108
3.1. Caracterización de los flujos intra-bloque en los años 90s.....	114
3.2. La inmigración y los efectos en el mercado de trabajo: el caso argentino.....	117
4. Un análisis de la propensión a la migración internacional en la región.....	122
5. La materia migratoria y laboral en el Mercosur.....	128
6. Consideraciones finales.....	131
7. Referencias.....	134
8. Anexo.....	136

## 1. Introducción

La referencia a la libre movilidad de trabajadores (y personas) en el origen del MERCOSUR aparece implícita en el Acta de Asunción, al referirse a la libre circulación de factores como una de las implicancias del mercado común (Art. 1º). No existe sin embargo, referencia directa a la cuestión laboral, ni fue señalada como objetivo programático en la conformación del bloque.

Si bien el fenómeno migratorio ha estado presente a lo largo de la historia, ha recobrado especial relevancia en la agenda de los gobiernos en la última década. Ahora bien, ¿cuál es la importancia del tema en el presente esquema de integración? La necesidad de considerar el tema de la movilidad de las personas entre las economías del bloque des cansa en dos tipos de argumentos, por un lado los estrictamente sociales o relativos a los derechos de las personas y, por otro lado, los de naturaleza puramente económica.

El primero apunta a la extensión, al mercado ampliado, del principio de igualdad de las personas. La debilidad de este principio tiene consecuencias directas que hoy se observan en los países del bloque, por ejemplo, la mayor vulnerabilidad laboral (inestabilidad, precariedad e irregularidad) que presentan los inmigrantes en los mercados de trabajo de la región. La relevancia del concepto de libre movilidad es tan importante incluso para la propia identidad del bloque regional. Los ciudadanos europeos, cuando son interrogados sobre el significado de la Unión Europea (UE), refieren mayoritariamente a la libertad de movimiento y a la igualdad de derechos en todos los estados como el aspecto más simbólico de la unión<sup>1</sup>.

El segundo argumento favorable a la movilidad del factor trabajo es la eficiencia económica. La mayor movilidad permite un mejor emparejamiento entre la oferta y la demanda de trabajo en el mercado ampliado. En este sentido la libre movilidad laboral facilita una mayor adaptación del mercado de trabajo a los shocks (fundamentalmente asimétricos y permanentes) y fortalece a la región en la competencia internacional. Vista desde la teoría del comercio internacional, las migraciones determinarían ganancias en términos de bienestar<sup>2</sup>.

La necesidad de definir hasta qué punto el segundo argumento es una prioridad para el MERCOSUR es clave a los efectos de definir una estrategia que favorezca la movilidad del factor trabajo. Dicho de otro modo, una cosa es garantizar la libre movilidad y otra cosa es incentivar la movilidad de trabajadores en un mercado de trabajo ampliado por entender que ella contribuye a la eficiencia económica.

El presente estudio se basa en una revisión de la literatura sobre movilidad del factor trabajo y en el análisis de la información disponible sobre los flujos migratorios en las economías del Mercosur. Cabe precisar que a escala intraregional, uno de los cuellos de botella para conocer las tendencias y patrones migratorios es la disponibilidad de datos. El CELADE<sup>3</sup> (División de Población de la CEPAL) ha recalado reiteradamente que la falta de información apropiada, oportuna y pertinente conspira además contra la posibilidad de formular políticas y acuerdos encaminados a lograr la gobernabilidad migratoria. Sin embargo, las carencias de información con respecto a la migración internacional persisten y se vuelven más notorias ante la demanda de datos

sobre nuevas dimensiones del fenómeno, como el retorno, la circulación, la trata y el tráfico, las remesas, la movilidad temporal, entre otros.

Los países aún no cuentan con una adecuada capacidad para recopilar y producir información. Desde el punto de vista de los flujos, los registros de entradas y salidas no tienen fines estadísticos y adolecen de limitaciones graves, tales como la falta de identificación de los migrantes propiamente dichos, la cobertura de entradas y salidas diferentes entre los diversos lugares de control, la escasez de antecedentes de las personas que se mueven entre los países y su reducido potencial analítico, entre otras. Las encuestas sobre migración son muy escasas y las encuestas de hogares aún no se han aprovechado plenamente. Si bien estas últimas pueden tener problemas de representatividad de los migrantes, pueden servir para el estudio de los hogares de los emigrados y las remesas (CELADE, 2006).

Por estas razones, en varios de los aspectos analizados en este estudio se recurre a la información de los censos nacionales de población y vivienda, que si bien no es información muy reciente y carece de la frecuencia deseable, es la alternativa más precisa para el conocimiento de las tendencias migratorias. No obstante, como veremos en la sección 3 (apartado 3.2), en algún caso recurriremos a la información de las encuestas de hogares para indagar sobre los efectos de la inmigración en el mercado de trabajo. Por último, cabe señalar que la imposibilidad de disponer de series temporales sobre flujos de trabajadores en las economías de la región, impide una caracterización más afinada del fenómeno, como por ejemplo el análisis de los co-movimientos con

las variables macroeconómicas y el ciclo de actividad. El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la siguiente sección se realiza un repaso de la literatura sobre los determinantes de los movimientos del factor trabajo y de los efectos en las economías emisoras y receptoras. En la sección 3, apartado 3.1, se caracterizan los flujos migratorios en América Latina y el Mercosur a la luz de la información disponible. En el apartado 3.2, para Argentina, el país de la región que ha sido un polo de atracción de la migración regional, se realiza un análisis de los efectos de la inmigración en la situación laboral de la población nativa, en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares. En la sección 4 se estima un modelo descriptivo de la propensión a la migración internacional de los habitantes de la región, en base a la encuesta del Latinobarómetro de 2005. En la sección 6 se resumen los avances en materia migratoria y laboral en el Mercosur. En la sección 7 se presentan las consideraciones finales.

## 2. Aspectos económicos de la movilidad del factor trabajo

Una de las hipótesis con mayor aceptación entre los economistas es que la movilidad geográfica del factor trabajo responde fundamentalmente a las diferencias de rentas, o a las disparidades entre los salarios reales, de las economías de origen y destino de los trabajadores que se desplazan. A su vez, en la medida que la renta es una función de la productividad marginal de los factores, los movimientos migratorios reflejarían la existencia de diferencias de productividad entre los países.

1. En la encuesta Eurobarómetro de 2005 el 53% señaló esta respuesta, y en segundo lugar (44%) apareció la referencia a la introducción del Euro como moneda común.

2. Hasta tanto existan diferencias en la productividad marginal del trabajo entre las economías, entonces existe espacio para que la migración tenga efectos positivos en términos de bienestar (Glover et al., 2001).

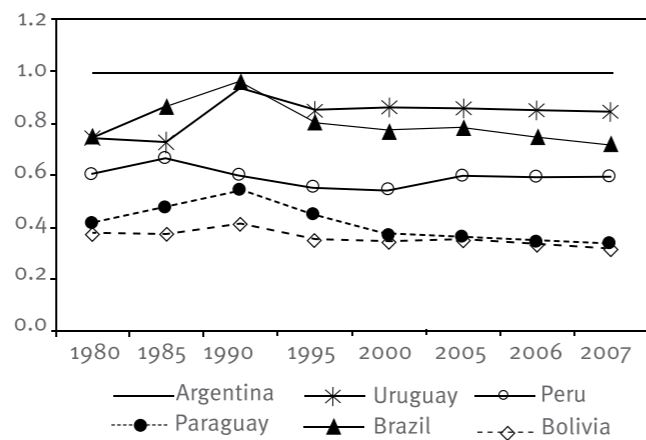
3. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL.

Desde esta perspectiva, la decisión de emigrar no depende exclusivamente del diferencial de renta presente, sino también de la probabilidad de disponer de un puesto de trabajo en el futuro. Las fases de crecimiento económico acelerado que son acompañados por una escasez de mano de obra en los países receptores, aumentan las probabilidades de que el inmigrante obtenga trabajo. En cambio, en períodos de lenta expansión y mayor desempleo, esa probabilidad disminuye. Si bien la decisión de emigrar depende en gran medida de las diferencias del salario real entre los países, la oportunidad de emigrar parece estar relacionada con el ciclo económico en el país de origen y en el país receptor (Ferreiro y Serrano, 2007). Cuanto más alto sea el problema del desempleo, menor será la probabilidad de acceder a un trabajo remunerado y mayor la de emigrar. Por lo tanto las economías con menores tasas de desempleo generan menores incentivos para la emigración, y viceversa.

En el siguiente gráfico se presenta la relación entre los PBI per cápita (PPP) de los países del bloque (más Perú y Bolivia) en relación al PIB per cápita de Argentina para algunos años seleccionados entre 1980 y 2007. Las discrepancias en las rentas per cápita son significativas, por ejemplo, el PBI per cápita de Paraguay es inferior a la mitad del PBI per cápita de cualquiera de sus restantes socios comerciales. A su vez, en un lapso de casi 30 años no se aprecia una convergencia real entre las economías de la región, medida en términos de esta variable (gráfico 2.1). Estas conclusiones se mantienen si en lugar del PIB per cápita se considera, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano elaborado por Naciones Unidas. Existen importantes discrepancias en el nivel de desarrollo alcanzado en las economías del Mercosur, y por lo tanto la región cumple una de las condiciones más importantes para la movilidad del factor trabajo entre dichas economías.

Si se observan directamente algunos indicadores del mercado de trabajo, como por ejemplo la tasa de desempleo, se aprecia una mayor convergencia entre las economías de la región en los últimos años (8%). No obstante existen discrepancias en la calidad del empleo. Por ejemplo, si se considera el porcentaje de trabajadores que cotizan en los sistemas de seguridad social, las diferencias en los mercados laborales de la región, en cuanto al problema del empleo, son significativas (véase gráfico 2.2).

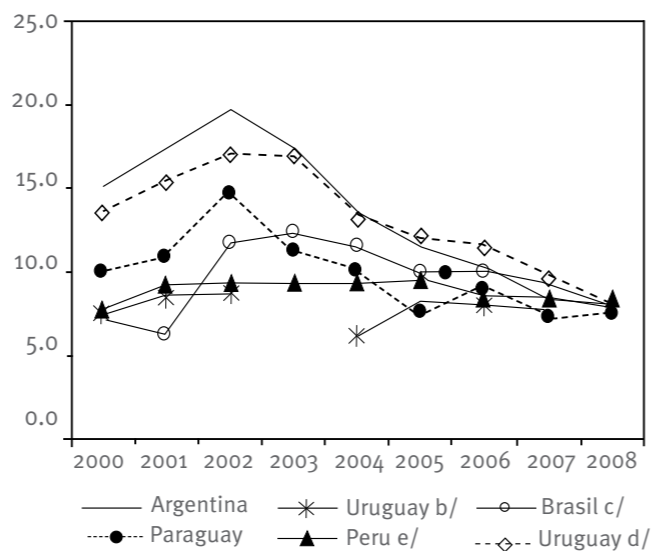
**Gráfico 2.1. PBI per cápita en PPP en relación al PIB per cápita de Argentina. Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Peru para años seleccionados entre 1980 y 2007.**



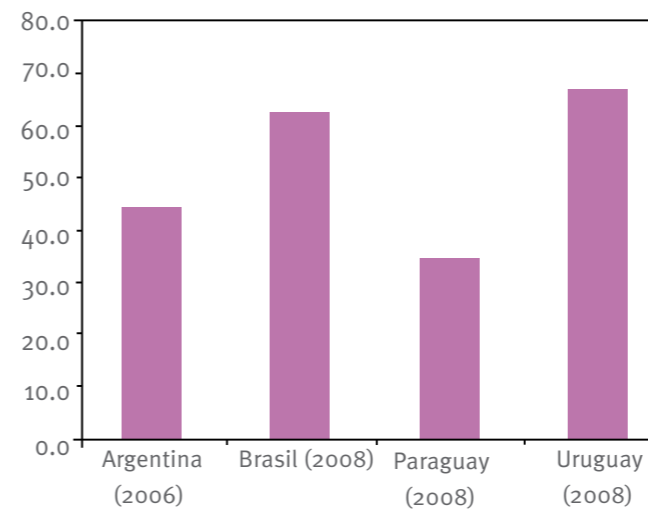
Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas

**Gráfico 2.2. Indicadores del mercado de trabajo en los países de la región. Tasa de desempleo abierto urbano entre 2000 y 2008 y porcentaje de ocupados con derechos jubilatorios.**

**Tasa de desempleo urbano**



**Porcentaje de ocupados con derechos jubilatorios**



a/ Nueva medición a partir del 2003; datos no comparables con años anteriores.  
 b/ Área urbana. Dato de 2004 con base en la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Cifras preliminares a partir de 2005.  
 c/ Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.  
 d/ Nacional urbano.  
 e/ Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.  
 Fuente: en base al Panorama Laboral 2007 de la OIT

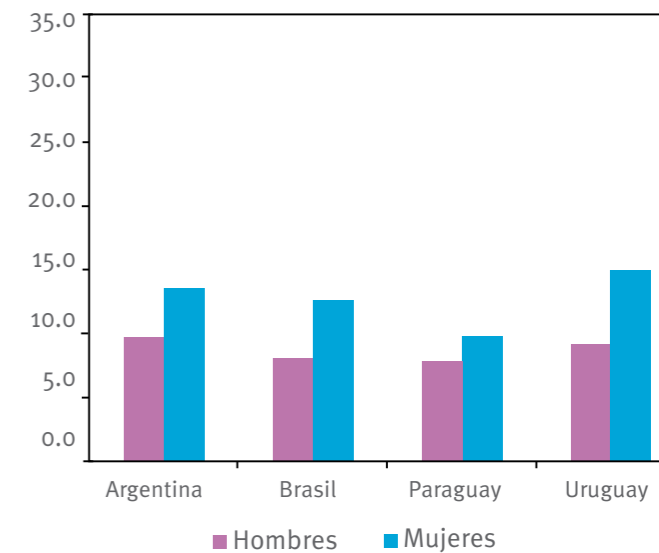
También se aprecian diferencias importantes en las tasas de desempleo específicas por sexo y edad. En el gráfico 2.3 se advierte que el problema del desempleo afecta en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes en todas las economías, sin embargo la brecha que separa a estos grupos del resto, es significativamente mayor en algunos países como Uruguay. Por lo tanto, aún cuando algunos indicadores agregados del mercado de trabajo muestren similitudes entre las economías de la región (e.g. en tasas de desempleo abierto), al analizar dimensiones tales como la calidad de los empleos y la situación específica de determinados colectivos, se advierten diferencias que constituyen incentivos a la movilidad del trabajo al interior del bloque.

Más allá de estas diferencias en el desarrollo relativo y la heterogeneidad de los mercados de trabajo en la región, como veremos más adelante, los flujos migratorios observados en el pasado trascienden el ámbito regional. En particular el fenómeno de la emigración hacia países desarrollados adquirió relevancia en las últimas décadas. La evolución des-

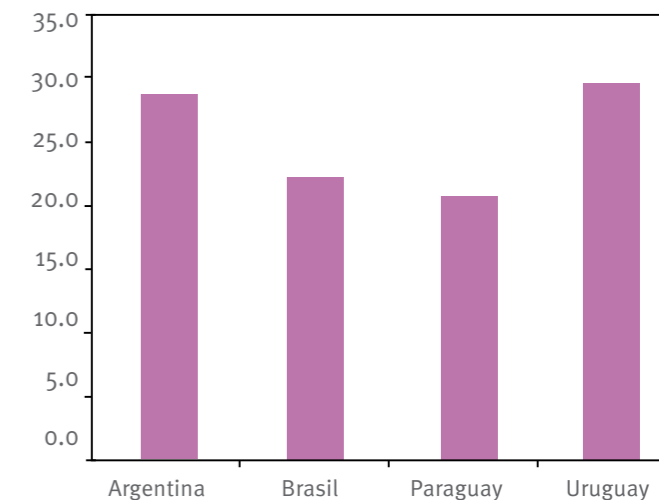
favorable del desarrollo relativo de la región respecto a las economías desarrolladas, fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, está en la base de este fenómeno (véase gráfico A.1. del anexo).

**Gráfico 2.3. Tasas específicas de Desempleo en los países del Mercosur. Promedio 2003-2008.**

**Desempleo por sexo**



**Desempleo juvenil. a/**



El desempleo juvenil corresponde a la población entre 15 y 24 años, salvo en Uruguay donde refiere a la población entre 14 y 24 años. La tasa de desempleo juvenil de Argentina y Paraguay corresponde al promedio 2003-2006. Fuente: en base al Panorama Laboral 2007 de la OIT

En el marco de la teoría de las áreas monetarias óptimas un proceso de integración económica, que derive o no una unión monetaria, contribuye a crear las condiciones necesarias para que se produzcan los flujos migratorios. No obstante, para que tales flujos tengan lugar, deben satisfacerse una serie de condiciones, como la existencia de información sobre las posibilidades de empleo en las distintas regiones, la inexistencia de trabas legales a la movilidad, la superación de las restricciones culturales e institucionales y la existencia de asimetrías en la evolución de los mercados de trabajos.

Por ejemplo, la Unión Monetaria Europea, en teoría, debería actuar como un incentivo a los flujos migratorios entre los países que la integran. La pérdida de las políticas monetarias y cambiarias nacionales, junto con los límites impuestos al manejo de la política fiscal (en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento), acotan el menú de opciones para la gestión de shocks asimétricos que inducen comportamientos opuestos de las tasas de empleo y desempleo nacionales. Ante esto, los mecanismos de ajuste factibles son la flexibilidad de los precios y los salarios, la aplicación de políticas fiscales domésticas anticíclicas, la existencia de transferencias fiscales compensatorias interregionales, la movilidad del capital y la movilidad de la mano de obra.

Naturalmente, la aplicación de las políticas fiscales es recomendable sólo cuando los shocks son de naturaleza transitoria. Sin embargo, cuando los shocks son persistentes, la movilidad de factores y la flexibilidad de precios y salarios son los mecanismos naturales para absorberlos. Por lo tanto, la movilidad de la mano de obra adquiere relevancia para corregir los shocks asimétricos cuando existen rigideces de precios y salarios y la aplicación de políticas fiscales compensatorias se encuentra limitada (Bayoumi y Eichengreen, 1992; De Grauwe, 1994; Eichengreen, 1990; Mundell, 1961).

En este sentido, diversos estudios han constatado las diferencias existentes entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Mientras que en Estados Unidos los shocks asimétricos se absorben en parte a través de la movilidad geográfica entre Estados y regiones, en el caso europeo el reajuste se hace a través de variaciones en la tasa de actividad (Bayoumi y Eichengreen, 1992; Decressin y Fatás, 1995; Eichengreen, 1990; European Commission, 2004).

En los EEUU aproximadamente un 3% de la población en edad de trabajar cambia de residencia anualmente entre diferentes Estados. En la UE-15 sólo el 0,1% de la población en

edad de trabajar cambia su país de residencia en un año (European Commission, 2006). No obstante, la consideración de la movilidad en los EEUU como referencia de la escasa movilidad europea no está exenta de dificultades. En primer lugar los EEUU constituyen un Estado federal y una única nación, mientras que la UE es un conjunto de naciones. Por lo tanto la libre movilidad en los EEUU es tan antigua como la propia nación, mientras que la conformación de la UE y la libre movilidad del trabajo a su interior constituyen fenómenos mucho más recientes. Por otro lado, la legislación laboral no es homogénea entre los distintos Estados miembros de la Unión, mientras que en los EEUU sí lo es. Finalmente las barreras lingüísticas, sociales y culturales son mucho más acentuadas entre los países miembros de la UE.

Por lo tanto, una comparación más adecuada entre el grado de movilidad de Europa y los EEUU, implica considerar no sólo los desplazamientos transfronterizos en la UE, sino además la movilidad entre regiones incluyendo la que ocurre al interior de las naciones. Esta última alcanza al 1% de la población en edad de trabajar en un año, frente al 2,8-3,4% en los EEUU. Por lo tanto, aún contemplando la movilidad al interior de los países, los resultados sugieren que la fuerza de trabajo en los EEUU es más móvil que la europea, aunque la motivación predominante de este fenómeno no es la relación con el mercado laboral. En muchos casos la movilidad en este país está vinculada a decisiones respecto a la vivienda y no tanto respecto al trabajo<sup>4</sup>.

### 2.1. Los determinantes de la migración

El enfoque teórico predominante señala como los determinantes de la migración los factores relativos al país de origen (factores de empuje) y al país de destino (factores de atracción), como también las características de las personas. Desde el trabajo seminal de Harris y Todaro (1970) la hipótesis sobre la decisión de migrar de una persona resulta de un ejercicio de optimización individual en el que intervienen las diferencias económicas entre el país de origen y el país receptor.

Los factores destacados son las oportunidades de empleo y los diferenciales en los ingresos esperados entre el país de origen y el país de destino. Los costos financieros directos de la migración, los beneficios de los sistemas de seguridad y protección social, y las características de los mercados de viviendas (OCDE, 2005) figuran también como factores de atracción-expulsión de la migración internacional según la literatura. El nivel medio de imposición y las estructuras tributarias pueden actuar como incentivos a la movilidad,

fundamentalmente de trabajadores calificados que pueden maximizar sus ganancias migrando hacia regiones con menor carga impositiva. También se incluyen las condiciones de vida, como la seguridad ciudadana, la disponibilidad y calidad de la educación, el idioma, etc.

Para la teoría del mercado de trabajo dual, la situación laboral de las economías de destino de la emigración es el principal elemento de atracción, y por lo tanto los flujos migratorios son el resultado de la demanda de trabajadores extranjeros en las economías desarrolladas (Jennissen, 2003). Esta demanda puede ser producto de la escasez de mano de obra en estos países, y específicamente en el mercado de trabajo secundario caracterizado por el uso intensivo de mano de obra poco calificada y con baja productividad y salarios (Piore, 1979). De esta forma, la demanda creciente de trabajadores inmigrantes sería un rasgo característico de las economías con mayor desarrollo relativo (Massey et al., 1993; Piore, 1979).

El enfoque de la Nueva Economía de la Migración Laboral amplió la unidad de análisis, considerando la migración como una decisión tomada por un hogar, más que una decisión individual. En términos económicos un hogar decide migrar si la ganancia de utilidad de algunos de sus miembros excede la pérdida de utilidad de otros miembros del hogar, siendo este el resultado de una evaluación intertemporal. La migración es una conducta en la que se comparten riesgos por parte de los integrantes de un mismo hogar, la decisión se apoya en la maximización del ingreso y la minimización de los riesgos laborales de sus integrantes (Stark, 1991).

Las redes sociales juegan un rol importante en mitigar el riesgo de la migración. Las redes en los países de destino son un factor de atracción para la migración (Massey et al., 1994; Hatton y Williamson, 2002) ya que permiten la transferibilidad del capital social facilitando la inserción de los nuevos emigrantes<sup>5</sup>. De esta manera los costos de la movilidad son endógenos el proceso de migración; así las poblaciones de regiones con altas tasas de migración tienden a formar mayores redes y por lo tanto reducen el costo de los futuros migrantes.

Las visiones estructuralistas ponen el énfasis en las expectativas de los emigrantes y el contexto institucional y social del país de origen y del país receptor. Se trata por lo tanto de un enfoque que procura complementar la falta de contenido institucional de la visión neoclásica. Desde este enfoque se destaca la importancia de la propia política migratoria y de las políticas de bienestar. Un área relevante de la política relacionada con los beneficios sociales es la portabilidad de los derechos sociales acumulados. La capacidad de trasladar las

pensiones y las prestaciones sanitarias entre los países anfitriones y los países de origen ha adquirido creciente interés. Las investigaciones recientes sugieren que la portabilidad de las pensiones podría constituir una política de fomento al retorno de los migrantes a sus países de origen, incluso más eficaz que los incentivos económicos al retorno que algunos países han ensayado recientemente (véase por ejemplo Holzmänn et al., 2005). Esto se fundamenta en el hecho de que los beneficios sociales constituyen parte esencial del diferencial de ingresos que las personas contemplan al evaluar la movilidad transfronteriza. No obstante, el tema es aún materia de debate; por ejemplo Bonin et al. (2008) analizan diversas trabas a la movilidad en Europa, entre ellas las barreras a la portabilidad de las pensiones, y encuentran que tienen un impacto poco significativo en las expectativas de movilidad, mientras que son más relevantes el dominio de la lengua, las expectativas laborales y la adaptación cultural (OCDE, 2009).

**Cuadro 2.1. Escuelas de pensamiento sobre los motivos de la migración**

Escuela de Pensamiento	Determinantes de la migración	Determinantes del regreso y de los flujos
Neoclásica (Harris y Todaro, 1970).	Factores de empuje-atracción. Los beneficios de la migración son superiores a los costos.	Los beneficios de retorno son superiores a los costos.
Nueva Economía de la Migración Laboral (Stark, 1978).	Estrategia Familiar, relativa privación.	Consecución del objetivo de ahorro, parte de la estrategia familiar, preferencia.
Estructuralista.	Razones personales, sociales y contextuales.	Situación económica e institucional en los países de origen y receptores, y expectativas de los migrantes.
Transnacional/ Meso.	Desplazamiento y vida en, y entre, espacios transnacionales. Redes sociales.	Movilidad circular para mantener los vínculos transnacionales, el espacio de trabajo abarca más de un país, consideraciones relativas al ciclo de vida (e.g. educación, jubilación)

Fuente: extraído de OCDE (2009)

Algunos hallazgos indican la dependencia temporal en la acción de migrar (Vandenbrande et al., 2006; Liebig y Sousa-Poza, 2004); la movilidad en el pasado afecta positivamente la probabilidad de migrar en el futuro ("movers

4. En Theodos (2006) se señala que tan sólo uno de cada cinco norteamericanos que cambia su lugar de residencia aduce razones laborales como el principal motivo del desplazamiento.

5. Estas redes tienen externalidades positivas sobre la comunidad de migrantes pero también pueden tener externalidades negativas sobre los nativos si la concentración de población extranjera en un país de destino tiene algún efecto negativo sobre la utilidad de los nacionales (e.g. mayor competencia o sustitución)

tend to stay movers”). La hipótesis que sustenta este hallazgo es que la experiencia de la migración reduce los costos de la futura movilidad. Haber sido migrante en el pasado reduce ciertas incertidumbres -mayor información- y reduce los “costos psicológicos” de la migración.

Sobre la posible relación entre los flujos migratorios y el nivel de riqueza de un país algunos autores sostienen que es esperable una relación no lineal (véase por ejemplo Pedersen et al., 2004). Una hipótesis plausible indica una relación en forma de U-invertida: con bajos niveles de riqueza la emigración es escasa porque predomina la restricción financiera para hacer frente a la misma, a medida que se incrementa la riqueza aumenta la emigración al levantarse tales restricciones (los hogares cuentan con recursos para cubrir los costos financieros directos de la movilidad), no obstante llega un punto donde el nivel de ingreso es tan elevado que desaparecen los incentivos económicos a la emigración.

Un punto central en la literatura sobre migración es el referido a la heterogeneidad de la población migrante y al tamaño y la dirección de los flujos. La autoselección de la población migrante ocupa un lugar destacado en este ámbito. Entre las hipótesis que han recibido mayor atención se encuentra la de Borjas (1987). Este autor argumenta que con procesos similares de generación de los salarios en dos economías, existe una correlación positiva entre el salario esperado de los migrantes de uno y otro país. Las diferencias en la varianza de la distribución salarial entre dos países determinan la selección de los migrantes según calificación. Si la desigualdad es menor en el país de origen respecto al país de destino, entonces existe un incentivo a emigrar de los trabajadores más calificados, en tanto el entorno económico más desigual estaría asociado a una estructura impositiva menos gravosa para el trabajo calificado. En este caso se produce una selección positiva. Si por el contrario en el país de origen la desigualdad es mayor a la del país de destino, entonces existe un incentivo a la emigración de los menos calificados, produciéndose una selección negativa.

La hipótesis de Borjas, llamada también el modelo de Roy, ha sido testeada encontrándose evidencia mixta. En general la hipótesis de selección positiva tiene mayor soporte empírico que la hipótesis de selección negativa (Chiquiar y Hanson, 2002).

## 2.2. Los efectos de la Migración en el país de anfitrión y en el país de origen

Existe un creciente énfasis en la literatura por destacar que las migraciones incluyen una variedad de actividades, más que el sólo hecho del desplazamiento de personas entre

dos regiones. Hoy en día las migraciones revisten múltiples formas, desde el desplazamiento internacional de estudiantes o los modelos de migración temporal (como los relacionados a la actividad agrícola), hasta la relocalización definitiva de una familia; o el retorno de una familia emigrante a su país de origen. Se destaca además la creciente circularidad o periodicidad de las migraciones en las últimas décadas, coincidiendo con el notable desarrollo de los medios de comunicación y de transporte.

Gran parte del análisis económico y de los estudios empíricos han concentrado los esfuerzos en entender los impactos de la migración en los países de destino. El foco ha estado en los efectos en el mercado de trabajo, especialmente sobre los salarios y el desempleo de los trabajadores nativos. El enfoque de teoría económica básica, que en ocasiones alimenta la percepción negativa sobre la migración en los países receptores, indica que el aumento de la mano de obra debido a la inmigración conduce a una reducción de los salarios, o a un aumento del desempleo si tal ajuste salarial no logra procesarse. Sin embargo, este enfoque no da cuenta de la totalidad de los efectos de la inmigración. Por ejemplo, no considera el incremento de la demanda agregada derivado del crecimiento poblacional y por lo tanto la mayor demanda de mano de obra, efecto que puede más que compensar el impacto antes señalado en el mercado de trabajo. Otro ámbito con impactos ambiguos es el de las finanzas públicas; nuevamente el efecto más visible puede ser el “negativo” en tanto los inmigrantes generarán un mayor gasto por concepto de servicios públicos (consumo de educación, salud, vivienda). Sin embargo los inmigrantes también generarán mayores ingresos, sobretodo si se considera que los mismos son predominantemente personas jóvenes en edades activas (contribuyentes netos al presupuesto público).

Un amplio volumen de investigaciones empíricas en EEUU y Europa ha concluido que los efectos negativos de inmigración sobre los mercados de trabajo local son mucho más difíciles de detectar que lo que podría sospecharse a priori. Por ejemplo en Longui et al. (2008) se encuentran efectos negativos muy pequeños o nulos, ya que los trabajadores inmigrantes en general no compiten por los mismos puestos de trabajo que los nativos. De hecho los inmigrantes tienden a ocupar los vacíos en el mercado laboral que dejan los nativos. La inmigración suele incrementar la tasa de participación en el país anfitrión, tanto por la mayor propensión a la actividad de los inmigrantes (por un efecto edad como por factores idiosincrásicos) como por la inducción a una mayor participación de la población

nativa femenina calificada. Esto último se deriva de la mayor oferta y abaratamiento de servicios a los hogares autóctonos (actividades domésticas, cuidado de niños, etc.) que tiene como efecto el aumento de la tasa de participación de las mujeres nativas (véase por ejemplo Ferré et al., 2009, para España).

Ante la débil relación encontrada entre la inmigración y los salarios de los trabajadores nativos poco cualificados en EEUU, Card (2005) encuentra una explicación en el aumento de la demanda de mano de obra poco calificada inducida por la inmigración en el país de destino, contrarrestando así el efecto negativo inicial. La inmigración podría desincentivar la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra por parte de algunos empresarios, y por tanto aumentar la demanda de dicha mano de obra.

El importante volumen de investigaciones empíricas en varios países europeos ha aportado nueva evidencia sobre los efectos de inmigración en las economías más desarrolladas. Por ejemplo, los resultados para la economía española, que atravesó un boom inmigratorio en la presente década, refutan ampliamente las falacias de escasez de trabajo y de “robo de trabajo” por parte de los inmigrantes y destacan los beneficios y desafíos que conlleva la inmigración (véase por ejemplo Dolado y Vázquez, 2008).

El impacto de la inmigración en las finanzas públicas del país anfitrión dependerá de si los inmigrantes son contribuyentes netos o beneficiarios netos de los presupuestos públicos. Esto dependerá del grado de inclusión social de la población extranjera, de sus características (edad, calificación, composición familiar, uso de los servicios públicos), de las decisiones tales como la duración de la estancia y de las instituciones del país anfitrión (criterios para gozar de las prestaciones sociales, convenios bilaterales con los países de origen, etc.). La literatura tiende a indicar que el impacto de un inmigrante medio, si está razonablemente integrado al mercado laboral, es positivo aunque no amplio y decrece con el tiempo (OCDE, 2009).

En relación a los impactos de la migración sobre los países de origen la literatura no es demasiado abundante. De nuevo los impactos esperados no son evidentes; la composición de la población emigrante (por ejemplo según calificación) es un aspecto clave, pero también lo son los canales de transmisión no inmediatos o indirectos, como la posible migración de retorno o los flujos financieros hacia el país de origen (remesas). Los impactos económicos sobre los países de origen pasan por los cambios acontecidos en

el mercado de trabajo y en la estructura demográfica. Las remesas afectan las posibilidades de consumo e inversión de los hogares receptores y pueden generar externalidades y efectos de equilibrio general. La emigración también puede tener efectos sobre las redes sociales y afectar a toda la comunidad de origen (Mckenzie y Rapoport, 2007).

Las consecuencias de la emigración son incluso ambiguas en zonas rurales aisladas, donde los mercados laborales son prácticamente inexistentes. El efecto negativo inmediato que tiene el flujo de salida de la mano de obra ante la imposibilidad de contratar mano de obra sustituta, puede ser compensado por otros efectos. Por ejemplo en OCDE (2009) se señala que la migración puede favorecer el crecimiento de la productividad al reemplazar mercados inexistentes como el de créditos y seguros; las remesas pueden aportar un fondo de rotación y las ganancias de los emigrantes en el exterior constituyen una forma de seguro. Según Taylor y López-Feldman (2007) la migración de hogares agrícolas en México tuvo efectos positivos en la productividad marginal de la tierra.

Existe alguna evidencia empírica sobre el impacto de la emigración en el salario de la población de origen. Por ejemplo Mishra (2007) encuentra que la emigración mexicana a EEUU ha tenido un impacto positivo en los salarios de los mexicanos. La autora estima que la emigración a EEUU entre 1970 y 2000 habría explicado un 8% del crecimiento real del salario en México, con un incremento mayor en los trabajadores más calificados debido a que estos habrían registrado un mayor flujo de salidas en términos relativos.

Un efecto que adquiere interés en el análisis de las emigraciones es el de la llamada “fuga de cerebros”, es decir altas tasas de emigración de mano de obra calificada. Según la información recientemente aportada por la OCDE (2009) respecto a las tasas de emigración de personas con educación universitaria en los países de América Latina y el Caribe (con destino a los países de la OCDE), los países sudamericanos no se ven afectados por este fenómeno, y sí algunos países del Caribe (Jamaica, Haití, Trinidad y Tobago, Barbados) que presentan tasas superiores al 60% en algunos casos. Para los países del Mercosur, el porcentaje de emigrantes con educación universitaria en relación a la población de origen con igual nivel educativo, es inferior al 5%, siendo Uruguay el que presenta mayor porcentaje.

La emigración de trabajadores calificados debe ser motivo de preocupación cuando la misma ocurre a gran escala,

ya que de lo contrario puede reportar beneficios. Los lazos que mantienen los emigrantes calificados con el país de origen pueden beneficiar al país a través de las remesas o mediante canales comerciales o de inversión. En cualquier caso, el impacto neto de la “fuga de cerebros” es un tema de debate, y seguramente dependerá de las características de la migración de cada país.

Por último, es imposible analizar el impacto de la migración en los países de origen sin considerar el impacto de las remesas. Como en tantos otros ámbitos relacionados a la migración, no existe un consenso sobre el efecto de las remesas en el desarrollo de los países receptores de las mismas. La visión pesimista enfatiza la relación positiva entre los flujos financieros y la fuga de cerebros, como así también los problemas de tipo “enfermedad holandesa” que pueden traer aparejado las remesas, como por ejemplo, a nivel micro el desincentivo al trabajo en los hogares receptores, y a nivel macro la apreciación del tipo de cambio real.

Por otra parte, la visión positiva asocia las remesas con el aumento del ingreso disponible en los países receptores, el aumento de la demanda de bienes y servicios domésticos y el posible efecto positivo en el desarrollo del mercado local de capitales e infraestructura. Las remesas además pueden impactar positivamente en las balanzas de pagos y en las oportunidades de inversión. Incluso aún cuando los impactos macroeconómicos no sean significativos, a nivel individual las remesas actúan como un seguro, ante el riesgo del desempleo en los hogares receptores.

En cuanto a la evidencia sobre los impactos a nivel microeconómico, algunos trabajos muestran que existe un efecto de las remesas sobre la oferta laboral de los hogares receptores. Por ejemplo, existen indicios de que los hogares nicaragüenses receptores de remesas de las zonas urbanas reducen el tiempo de trabajo (o consumen más ocio) (Andersen et al., 2005). Algo similar encuentran Amuedo-Dorantes y Pozo (2006) entre las mujeres mexicanas de las zonas rurales, aunque no se encuentra dicha evidencia en el conjunto de los hogares mexicanos receptores de remesas (Taylor y López-Feldamn, 2007).

Las remesas pueden tener efectos sobre la inversión en educación de los miembros de los hogares receptores. Por ejemplo, Calero et al. (2008) encuentran que la recepción de remesas en Ecuador está asociada a mayores niveles de matriculación y menores índices de trabajo infantil. Si bien existen hallazgos similares para otros países, también los

hay en sentido contrario, por ejemplo McKenzie y Rapoport (2006) encuentran que la migración familiar debilita los logros educativos de los niños mexicanos de las zonas rurales.

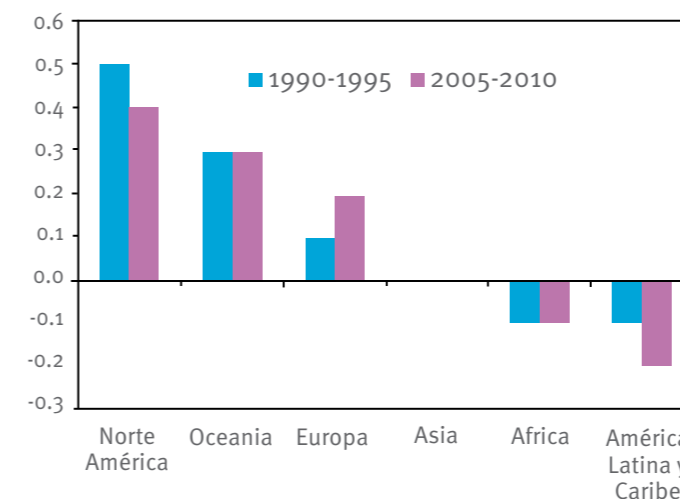
### 3. Las migraciones en el Mercosur y América Latina

En general los estudios existentes sobre migraciones de los países del Mercosur se enmarcan en estudios más generales sobre América Latina y el Caribe (ALC). Los países de América Latina se caracterizaron en el pasado por ser receptores netos de los flujos migratorios provenientes fundamentalmente de Europa. La primera gran ola de inmigración ocurrió durante el proceso de colonización que dio comienzo en el siglo XVI. El segundo gran flujo inmigratorio tuvo lugar entre 1870 y 1940 con destino fundamentalmente a los países del Cono Sur y Venezuela (Clark et al., 2003).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, América Latina se transforma en una región emisora de población en términos netos al punto de transformarse en la región con mayor tasa neta de emigración. En el año 2000 algo más de 20 millones de latinoamericanos vivían fuera de su país, lo que representa el 10% del total de migrantes en el mundo. ALC es además la única región que, entre principios de los 90 y finales de esta década, aumentó su sesgo emigratorio (véase gráfico 3.1).

Con algunas excepciones, las migraciones latinoamericanas recientes tienen como principales destinos países de fuera de la región. EEUU ha sido tradicionalmente el más importante de ellos, aunque en la última década adquirieron importancia países europeos (España, Italia y Reino Unido). El deterioro de la situación económica en América Latina y el dinamismo de algunas economías europeas desde fines de los noventa, favorecieron esta reorientación. Este proceso se vio facilitado por la posibilidad de que latinoamericanos descendientes de emigrantes europeos accedieran, en determinadas situaciones, a la ciudadanía de algunos países de Europa. Pellegrino (2002) agrega como factor explicativo adicional de esta reorientación de la emigración, las reformas de la legislación migratoria estadounidense y el endurecimiento de los controles a la inmigración a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

**Gráfico 3.1: Tasa neta de migración por cada 1.000 habitantes según región. Año 2000**



Fuente: Elaboración en base a datos del IDH 2009 de Naciones Unidas

El peso de la región de ALC como destino de los migrantes latinoamericanos es pequeño si se lo compara con los restantes destinos, y ha descendido notoriamente en el último medio siglo. Hacia 1960 el 44% de los emigrantes latinoamericanos y caribeños tenían como destino los países de la región, esta cifra descendió al 42% en 1970, al 30% en 1980 y al 21% en 1990 (Pellegrino, 2002). De acuerdo al reciente Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2009) tan sólo el 13,4% de los migrantes con origen en América Latina y Caribe tienen como destino países de esta misma región.

Si bien los movimientos intrarregionales han descendido en términos relativos respecto a los flujos hacia otras regiones, las migraciones al interior de la región siguen siendo importantes en términos absolutos. Facilitada por la proximidad cultural, los flujos intrarregionales se dirigieron hacia economías con estructuras productivas favorables a la creación de empleo y hacia sociedades con mayores niveles de equidad social (Martínez-Pizarro y Villa, 2005). Además de estos factores estructurales, los patrones migratorios han sido influenciados por los ciclos económicos y socio-políticos<sup>6</sup> (Pellegrino, 2000).

Si bien el factor económico-laboral explica en gran medida el componente demográfico de las migraciones en la región, deben considerarse además otras dimensiones: reunificación familiar, mayor independencia y es-

trategias familiares de supervivencia (Stalker, 1994). Según señalan Texidó et al. (2003), esta última dimensión es relevante en la mayoría de los países expulsores de población del Cono Sur, sobre todo en Paraguay y Brasil. En estos países pueden identificarse algunos flujos migratorios emparentados con una migración de supervivencia, conformada por hombres jóvenes, solteros, provenientes de zonas rurales, poco escolarizados y con un bajo nivel de calificación que se ven empujados por fuerzas estructurales en sus países de origen. Estos autores señalan que en los casos de la emigración paraguaya hacia Argentina y brasileña hacia Paraguay, se constatan porciones relevantes de migrantes con este perfil.

En el año 2000, el 59% de los inmigrantes de ALC eran de esta misma región, una cifra mayor que la registrada en el conjunto de Europa, donde el 54% de los inmigrantes era de origen europeo, e inferior a la observada en Asia (72%) (véase cuadro 3.3).

Una característica importante de los flujos intrarregionales ha sido la consolidación de ciertos destinos. Dos tercios de los inmigrantes latinoamericanos que viven en la región de ALC residen en Argentina y Venezuela. Estos países han sido históricamente receptores de migraciones internacionales tanto de origen europeo como regional (véase por ejemplo Texidó et al., 2003; Martínez-Pizarro y Villa, 2005). Argentina ha sido un tradicional país de acogida de migrantes Bolivianos, Chilenos, Paraguayos, y Uruguayos. En 2001 los inmigrantes originarios de ALC representaban dos tercios de los extranjeros residentes en ese país, y los originarios de las cuatro economías del Mercosur representaban el 31%.

La característica de Argentina como receptor de migrantes latinoamericanos (fundamentalmente del Cono Sur) se procesó incluso en un contexto de deterioro del mercado laboral; aunque sobre finales de los años 90 Argentina también se incorpora como emisor de población fundamentalmente hacia Europa y América del Norte. Argentina se transformó, de esta manera, en un punto de atracción de emigrantes latinoamericanos que por su origen enfrentaban importantes restricciones económicas para acceder a destinos más distantes como EEUU. Este es el caso de una buena proporción de emigrantes bolivianos y paraguayos.

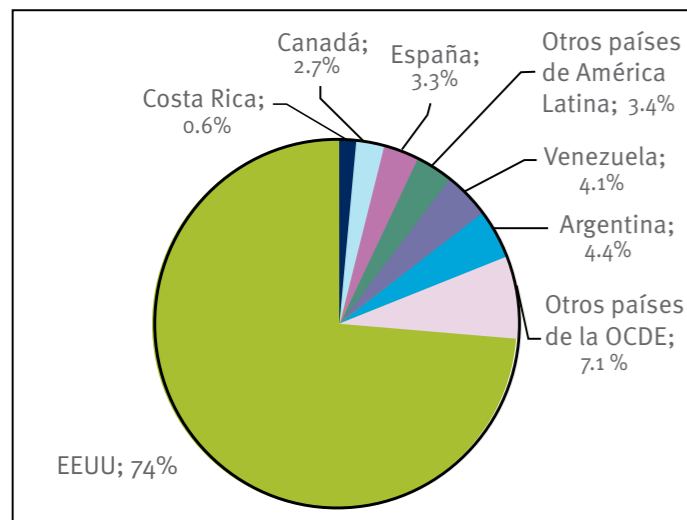
Venezuela también fue un importante destino de migrantes latinoamericanos a partir del *boom* petrolero de

6. Los golpes de Estado determinaron importantes movimientos transfronterizos de exiliados y posteriormente, con la restauración de los gobiernos democráticos, se observó un flujo de retorno de parte de los mismos.

los 70, en su mayoría migrantes colombianos y exiliados de los países del Cono Sur. En los '90 Chile también recibió una importante población desde países sudamericanos y también migración de retorno, siendo uno de los períodos de mayor inmigración en términos absolutos en la historia reciente del país trasandino, aunque su incidencia relativa fue pequeña (inferior al 1% de su población según Martínez-Pizarro y Villa, 2005). Costa Rica figura como un país de destino de migrantes centroamericanos (fundamentalmente nicaragüenses) atraídos por la demanda laboral en los sectores Servicios y Agricultura. México también es un país de destino de migrantes fundamentalmente de Centro América (Guatemala y El Salvador).

Otro aspecto a destacar de las tendencias migratorias intrarregionales es el aumento la presencia de la mujer entre la población migrante. La composición por género de los flujos migratorios está relacionada con las características de los mercados laborales de origen y de destino, por ejemplo en relación a la demanda laboral en las áreas de los servicios; los procesos de reunificación familiar también se citan a menudo como explicativos de la mayor migración femenina.

**Gráfico 3.2. Migrantes latinoamericanos y caribeños según país de destino. Año 2000**



Fuente: OCDE 2009

Veamos a continuación algunas características de la migración en los países del Mercosur<sup>7</sup> y algunos factores estructurales que, según la literatura, son posibles determinantes de los flujos migratorios.

Se estima que aproximadamente unos 2,4 millones de inmigrantes viven actualmente en los países del Mercosur, esto es casi 1,8 millones menos que 50 años atrás (véase cuadro 2.1). Al igual que lo sucedido para el conjunto de América Latina, la región del Mercosur ha dejado de ser un destino de la migración internacional.

Países como Argentina y Uruguay, que en 1960 tenían un 12,6% y 7,6% de población extranjera respectivamente, en la actualidad tienen tan sólo el 4% y 2,5%. En el caso de Brasil a pesar de tener históricamente una baja proporción de población extranjera, también ha visto reducida la misma desde la segunda mitad del siglo pasado. Paraguay, es el único de los países en el que se observó un crecimiento de los inmigrantes en la comparación 1960-2010, aunque se redujo si se considera 1990 como el año base de comparación.

La reducción absoluta del stock de inmigrantes en los últimos 50 años es un rasgo casi exclusivo de la región del Mercosur si se la compara con el resto de los países sudamericanos y con el promedio de las restantes regiones del mundo (véase cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1: Indicadores de la Emigración Internacional en los países del Mercosur, países asociados y de grandes regiones.**

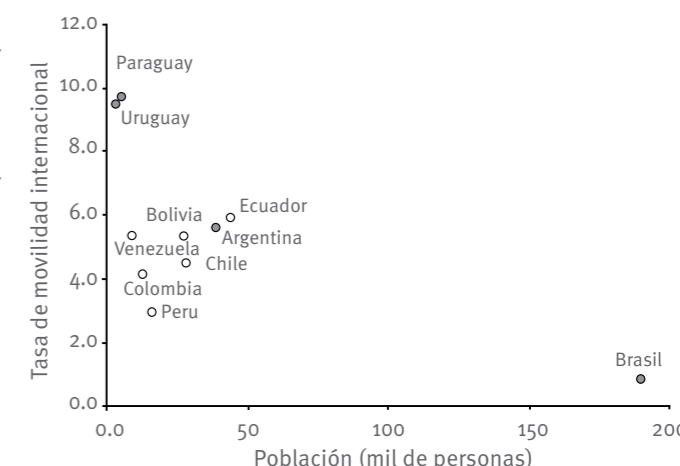
Rank IDH	Migración Internacional									
	Inmigración					Emigración				
	Stock de Inmigrantes (miles)				Crecimiento anual (%)	% de la población		Tasa de Emigración (%)	Tasa de movilidad internacional (%)	
	1960	1990	2005	2010 <sup>a</sup>	1960-2005	1960	2005	2000-2002	2000-2002	
49	Argentina	2,601	1,650	1,494	1,449	-1.2	12.6	3.9	1.6	5.6
75	Brazil	1,397	799	686	688	-1.6	1.9	0.4	0.5	0.8
101	Paraguay	50	183	168	161	2.7	2.6	2.8	6.9	9.8
50	Uruguay	192	98	84	80	-1.8	7.6	2.5	7.0	9.5
113	Bolivia	43	60	114	146	2.2	1.3	1.2	4.3	5.3
44	Chile	105	108	232	320	1.8	1.4	1.4	3.3	4.5
77	Colombia	59	104	110	110	1.4	0.4	0.3	3.9	4.1
80	Ecuador	24	79	124	394	3.6	0.5	0.9	5.3	5.9
78	Peru	67	56	42	38	-1.0	0.7	0.1	2.7	2.9
58	Venezuela	510	1,024	1,011	1,007	1.5	6.7	3.8	1.4	5.3
América Latina y Caribe		6,151	7,130	6,869	7,480	0.2	2.8	1.2	5.0	..
América del Norte		13,604	27,774	45,597	50,042	2.8	6.7	13.6	1.1	..
Europa		17,512	49,361	64,330	69,745	2.9	3.0	8.8	7.3	..
Africa		9,176	15,958	17,679	19,191	1.7	3.2	1.9	2.9	..
Asia		28,495	50,876	55,129	61,324	0.7	1.7	1.4	1.7	..
Oceania		2,143	4,365	5,516	6,015	1.7	13.5	16.4	4.9	..

Fuente: Elaborado en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

Por su parte las tasas de emigración, considerando el promedio de 2000-2002, fueron particularmente importantes en las dos economías más pequeñas del bloque.

La tasa de movilidad internacional, que es un indicador que no contempla el signo de los flujos migratorios, resulta importante en Paraguay y Uruguay, pero también en Argentina. En este caso, si se observa la correlación entre la movilidad y el tamaño de los países medido por su población, se advierte una relación negativa fundamentalmente en el subconjunto de los países socios del Mercosur (véase gráfico 3.3). En PNUD (2009) se obtiene un hallazgo similar, al encontrar una relación negativa entre emigración y tamaño del país para una muestra mucho más grande de países. Además este último resultado se obtiene con cierta independencia del grado de desarrollo del país.

**Gráfico 3.3. Tasa de movilidad internacional y tamaño de los países del Mercosur y asociados.**



Fuente: Elaboración en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

7. En general se presentan los indicadores para los cuatro Estados Partes, para los Países Asociados al bloque y los promedios de las grandes regiones o continentes. En la actualidad los países asociados al Mercosur son Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia, mientras que se encuentra en proceso de ratificación la incorporación de Venezuela como miembro pleno.



La población emigrante de la región presenta una importante heterogeneidad según continente de destino. Los emigrantes brasileños no presentan una concentración importante, mostrando una distribución bastante uniforme entre Asia, Europa, ALC y América del Norte. La proporción de emigrantes argentinos con destino a ALC, Europa y América del Norte no son muy distintas (34%, 28% y 23% respectivamente), mientras que una proporción no despreciable (10,6%) tiene como destino el continente asiático. Los emigrantes uruguayos tienen como destino relevante la región, aunque una proporción importante se dirige a Europa (17%) y América del Norte (13%). Por último la población migrante de Paraguay muestra una alta concentración de destino, el 87% de sus emigrantes se dirigen a países latinoamericanos, básicamente Argentina y Brasil como veremos a continuación.

Si bien el grado de apertura de esta información no permite analizar los flujos entre los países del Mercosur, es posible obtener una aproximación a las características de los flujos bilaterales mediante la información sobre intención a la migración internacional aportada por el Latinobarómetro 2004. En el cuadro A.1 del anexo se presenta la distribución de las personas que responden haber “pensado

en migrar a otro país” según el destino declarado, para cada país del Mercosur. Los resultados sobre intención a la migración corroboran algunos de los hechos ya comentados.

En primer lugar existe una altísima concentración de destinos, entre un 60% (Paraguay) y un 80% (Argentina, Uruguay y Brasil) de las respuestas de los residentes en el Mercosur indican Europa o América del Norte como eventual destino. Lo más importante, sin embargo es que el 40% de los paraguayos con intenciones de migrar reportan como destino las dos economías más grandes de la región: Argentina (un 29%) y Brasil (un 10%). Por otro lado se infiere que el resto de las intenciones de flujos bilaterales son muy pequeñas; por ejemplo un 10% de uruguayos con intención de migrar manifiestan Argentina y Brasil como posibles destinos, mientras que sólo un 5% de argentinos indica algún país del Mercosur. Por último, cabe destacar que el Mercosur surge como uno de los principales destinos para los bolivianos, un 40% de quienes tienen o tuvieron intenciones de migrar indicaron algún país del Mercosur como posible destino.

**Cuadro 3.2. Destino de la Emigración Internacional en los países del Mercosur países asociados y grandes regiones.**

Rank IDH		"Continentes de Residencia 2000-2002 (% del total de emigrantes)"					"Categoría de Desarrollo Humano del país de residencia <sup>a</sup> 2000-2002"			
		Africa	Asia	Europa	América Latina y Caribe	Oceania	Muy alto	Alto	Medio	Bajo
49	Argentina	1.1	10.6	28.6	34.6	23.3	59.1	21.2	19.1	0.5
75	Brazil	1.0	30.4	23.8	18.9	25.3	69.3	8.8	21.4	0.5
101	Paraguay	1.1	3.9	2.9	87.4	4.6	8.2	87.1	4.2	0.5
50	Uruguay	1.1	3.5	17.2	61.4	13.0	34.0	60.4	5.1	0.5
113	Bolivia	1.1	4.9	8.2	70.5	15.1	24.4	70.7	4.4	0.5
44	Chile	1.1	3.6	20.2	50.1	20.6	45.3	49.5	4.7	0.5
77	Colombia	1.1	3.5	18.9	43.3	33.0	52.2	43.8	3.5	0.5
80	Ecuador	1.0	3.3	41.7	8.5	45.3	86.7	9.6	3.2	0.5
78	Peru	1.0	9.4	20.0	27.4	41.3	66.6	26.7	6.2	0.5
58	Venezuela	1.0	3.4	37.1	22.5	35.6	72.7	21.6	5.2	0.5
	América Latina y Caribe	1.1	5.1	10.3	13.4	69.8	81.7	12.1	5.6	0.5
	América del Norte	2.2	14.7	23.6	21.0	34.9	62.8	23.5	12.6	1.1
	Europa	2.5	16.0	59.0	2.5	15.4	52.6	28.1	18.1	1.2
	Africa	52.6	12.5	28.9	0.2	4.9	35.9	8.3	25.7	30.0
	Asia	1.7	54.7	24.5	0.5	16.4	41.7	23.2	34.5	0.6
	Oceania	1.4	8.7	20.1	0.6	22.5	84.3	2.8	12.3	0.6

Fuente: Elaborado en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

**Cuadro 3.3. Origen de la inmigración en los países del Mercosur países asociados y grandes regiones.**

	% sobre el total de inmigrantes de cada continente 2000-2002 (% del total de inmigrantes)					
	Africa	Asia	Europa	América Latina y Caribe	América del Norte	Oceania
Argentina	0.04	0.13	0.30	3.58	0.36	0.22
Brazil	0.06	0.59	0.39	3.00	0.60	0.11
Paraguay	0.03	0.03	0.02	5.99	0.05	0.01
Uruguay	0.02	0.02	0.07	2.55	0.08	0.19
Bolivia	0.03	0.04	0.05	4.56	0.15	0.02
Chile	0.04	0.04	0.19	4.49	0.28	0.48
Colombia	0.11	0.12	0.53	11.80	1.35	0.09
Ecuador	0.04	0.05	0.50	0.99	0.79	0.03
Peru	0.05	0.14	0.25	3.36	0.76	0.12
Venezuela	0.02	0.02	0.22	1.32	0.31	0.02
América Latina y Caribe	1.77	2.73	4.69	59.05	46.01	1.70
América del Norte	0.49	1.07	1.44	12.46	3.09	2.60
Europa	8.39	17.25	53.66	21.75	20.39	48.18
Africa	82.39	6.31	12.34	0.97	3.07	4.41
Asia	6.83	72.37	27.34	5.62	26.57	28.68
Oceania	0.13	0.28	0.54	0.16	0.87	14.44

Fuente: Elaborado en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

Los indicadores presentados en el cuadro 3.4, dan cuenta de algunas heterogeneidades demográficas entre los países del bloque. Estas diferencias pueden explicar distintos comportamientos de las poblaciones respecto a la movilidad territorial, como así también impactos diferenciales de los eventuales flujos migratorios en cada una de las economías. Las tasas de crecimiento de la población de los países del Mercosur, a excepción de Paraguay, son inferiores a la de los otros países sudamericanos y al promedio de ALC. Las tasas de migración en el quinquenio 2005-2010 son negativas en

**Cuadro 3.4. Indicadores Demográficos en los países del Mercosur, países asociados y grandes regiones.**

Rank IDH		Población (millones)			Tasa de Crecimiento Natural (%)		Tasa Neta de Migración (%)		Población Urbana <sup>a</sup> (% del total)		Relación de Dependencia Adultos	
		1990	2007	2020*	1990-1995	2005-2010	1990-1995	2005-2010	1990	2010	1990	2010
49	Argentina	32.5	39.5	44.3	1.3	1.0	0.1	0.0	87.0	92.4	15.3	16.6
75	Brazil	149.6	190.1	209.1	1.6	1.0	0.0	0.0	74.8	86.5	7.4	10.2
101	Paraguay	4.2	6.1	7.5	2.6	1.9	-0.1	-0.1	48.7	61.5	7.4	8.4
50	Uruguay	3.1	3.3	3.5	0.8	0.6	-0.1	-0.3	89.0	92.5	18.7	21.8
58	Venezuela	19.7	27.7	33.4	2.2	1.6	0.0	0.0	84.3	94.0	6.4	8.7
78	Peru	21.8	28.5	32.9	2.2	1.6	-0.3	-0.4	68.9	71.6	6.9	9.3
80	Ecuador	10.3	13.3	15.4	2.2	1.6	-0.1	-0.5	55.1	66.9	7.4	10.6
77	Colombia	33.2	44.4	52.3	2.0	1.5	-0.1	-0.1	68.3	75.1	7.2	8.6
44	Chile	13.2	16.6	18.6	1.6	1.0	0.1	0.0	83.3	89.0	9.6	13.5
113	Bolivia	6.7	9.5	11.6	2.6	2.0	-0.3	-0.2	55.6	66.5	6.8	8.0
	América Latina y Caribe	438	564	640	1.9	1.3	-0.1	-0.2	70.6	79.2	8.2	10.5
	Norte América	283	342	383	0.7	0.6	0.5	0.4	..	..	18.5	19.5
	Europa	721	731	733	0.0	-0.1	0.1	0.2	..	..	19.1	23.8
	Africa	639	965	1276	2.6	2.3	-0.1	-0.1	..	..	5.9	6.1
	Asia	3179	4029	4596	1.7	1.2	0.0	0.0	..	..	7.8	10.0
	Oceania	27	35	40	1.2	1.0	0.3	0.3	..	..	14.3	16.6

Fuente: Elaborado en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

las economías más pequeñas, y prácticamente nulas en Brasil y Argentina.

El porcentaje de población urbana es superior al 92% en Uruguay y Argentina, es 86,5% en Brasil y 61% en Paraguay. Es probable que el bajo grado de urbanización de Paraguay explique en parte la mayor predominancia de la región como destino de sus emigrantes. Parte de estas migraciones son una extensión de las migraciones internas, en particular las de tipo campo-ciudad a una escala ampliada.

En el cuadro 3.4 se presenta la relación de dependencia de adultos, es decir la relación entre la población de 65 y más años y la población en edad de trabajar. Los países con mayor relación de dependencia son los que más se favorecen de los flujos de entrada de inmigrantes al atenuar la presión que ejerce la estructura demográfica sobre los sistemas de seguridad social. Entre las economías del Mercosur la relación de dependencia de adultos es especialmente alta en Uruguay, superando incluso a la de América del Norte y algo menor a la europea. En Argentina la relación de dependencia también es comparativamente alta, mientras que en Brasil y Paraguay se encuentra cercana al promedio de ALC.

Las diferencias entre los PBI per cápita de las economías de la región son importantes, lo que significa un factor de empuje a la migración en las economías con menor riqueza relativa. El PBI per cápita de Argentina (en PPP) es tres veces el de Paraguay y, mientras los PBI per cápita de Argentina Brasil y Uruguay crecieron a un ritmo superior al 1% anual entre 1990 y 2007, el de Paraguay descendió 0,3% anual (véase cuadro A.2 del anexo).

Por otro lado, la teoría indicaría que Uruguay y Argentina son los países que presentan ciertos factores de atracción en la región. Presentan los mayores logros en términos de equidad y desarrollo humano promedio dentro del bloque. Asimismo son los que presentan una mayor proporción del gasto público con destino social (véase cuadros A.3 y A.4 del anexo).

### 3.1. Caracterización de los flujos intra-bloque en los años 90s

El siguiente análisis se basa en la información del proyecto Investigación sobre Migraciones Internacionales en América Latina (IMILA, CELADE) y en la información procesada en Bologna y Falcón (2008). En ambos casos se trata de fuentes censales y los últimos datos disponibles corresponden al entorno del año 2000, salvo en Uruguay donde el último Censo data de 1996<sup>8</sup>.

En los cuadros 3.5 y 3.6 se presenta la cantidad de personas residentes en cada uno de los países del Mercosur nacidas en otro país de la misma región, tanto en la última ronda de Censos como en la anterior. En primer lugar se destaca Argentina como el principal destino de las corrientes migrato-

rias al interior del bloque; del total de la población migrante dentro del bloque, el 64% tienen como destino este país. A su vez, cuatro subpoblaciones determinan casi el 80% del stock de migrantes, estos son los paraguayos (325 mil) y uruguayos (117,6 mil) residentes en Argentina, y los brasileños (81,3 mil) y argentinos (63 mil) residentes en Paraguay.

Estos grupos de migrantes tienden a feminizarse en la década de los noventa, con excepción de los paraguayos en Argentina cuya composición por sexo tiende a equilibrarse. En general la edad promedio de estas poblaciones de migrantes aumentó significativamente en la década de los noventa. Esto se observó particularmente en los uruguayos residentes en Argentina y en los brasileños residentes en Paraguay, al tiempo que la edad aumentó en menor medida en los argentinos residentes en Paraguay y cayó levemente en los paraguayos residentes en Argentina. Esta tendencia de la edad está muy correlacionada con la antigüedad de los principales flujos, por ejemplo, la afluencia de paraguayos a Argentina (y de argentinos a Paraguay) tiene un carácter más reciente que la de los uruguayos a Argentina (véase cuadro A.6 del anexo).

**Cuadro 3.5. Población nacida en países del MERCOSUR residente en otros países de la región. Últimos Censos.**

País de nacimiento	País de residencia					Total	%
	Argentina (2001)	Brasil (2001)	Paraguay (2002)	Uruguay (1996)			
Argentina		27.531	63.006	26.256	116.793	5%	
Brasil	34.712		81.337	13.521	129.57	5%	
Paraguay	325.046	28.822		1.512	355.38	14%	
Uruguay	117.564	24.74	3.155		145.543	6%	
<b>Total Mercosur</b>	477.322	81.093	147.498	41.289	747.286	30%	
Otros países	1,040,582	602.737	24.424	51.089	1,718,748	70%	
Total extranjeros	1,517,904	683.83	171.922	92.378	2,466,034	100%	
Población Total	36,260,130	169,799,160	5,163,198	3,163,763	214,386,251		
% Mercosur/Extranjeros	31.4%	11.9%	85.8%	44.7%	30.3%		
% Mercosur/Población	1.3%	0.05%	2.9%	1.3%	0.3%		
Distribución de los migrantes del Mercosur (%)	64%	11%	20%	6%	100%		

Fuente: En base los datos IMILA – CELADE 2008

**Cuadro 3.6. Población nacida en países del MERCOSUR residente en otros países de la región. Censos principios de los años '90.**

País de nacimiento	País de residencia				Total	%
	Argentina (1991)	Brasil (1991)	Paraguay (1992)	Uruguay (1985)		
Argentina		25.468	47.846	19.671	92.985	3%
Brasil	33.748		107.452	12.334	153.534	6%
Paraguay	251.13	19.018		nd	270.148	10%
Uruguay	133.653	22.143	3.029		158.825	6%
<b>Total Mercosur</b>	418.531	41.161	110.481	12.334	582.507	22%
Otros países	1,187,340	726.623	76.891	90.668	2,081,522	78%
Total extranjeros	1,605,871	767.784	187.372	103.002	2,664,029	100%
Población Total	32,615,528	146,825,475	4,152,588	2,955,241	186,548,832	
% Mercosur/Extranjeros	26.1%	5.4%	59.0%	12.0%	21.9%	
% Mercosur/Población	1.3%	0.03%	2.7%	0.4%	0.3%	
Distribución de los migrantes del Mercosur (%)	72%	7%	19%	2%	100%	

Fuente: En base los datos IMILA – CELADE 2008

A continuación veremos las principales características de los intercambios bilaterales de mayor relevancia al interior del bloque según los últimos censos, esto es, entre argentinos y paraguayos, entre paraguayos y brasileños, y entre argentinos y uruguayos. Dicha caracterización surge del análisis de la información presentada en los cuadros A.7 a A.11 y en el gráfico A.2 del anexo.

#### Migrantes entre Argentina y Paraguay

Como se señala en Bologna y Falcón (2008) el intercambio de personas entre Argentina y Paraguay se muestra asimétrico tanto en el volumen como en términos relativos a las poblaciones de origen y de destino. Los argentinos en Paraguay (63 mil) representaban el 0,2% de la población de origen y el 1,2% de la población de destino, mientras que los paraguayos en Argentina representaban en 2001 el 6,3% de la población paraguaya y sólo el 0,9% de la población argentina. Por lo tanto los flujos bilaterales de personas son más significativos para Paraguay ya que tanto los emigrantes como los inmigrantes en dicho país tienen un peso significativamente mayor en relación a su población.

Por otro lado, los paraguayos en Argentina tienen una edad promedio mayor respecto a la población de origen y a la población destino, existe una alta proporción de mayores de 64 años y una pequeña proporción de los menores de 15

años. Es una población con mayoría femenina tanto cuando se la compara con la de origen como con la de destino. La distribución por edades es comprensible si se supone que los inmigrantes llegan en edades adultas jóvenes y, en el caso de tener descendencia, ésta nace en el país de destino, por lo que no se contabiliza como parte de la presencia paraguaya en Argentina. Se trataría así de un rasgo general de las migraciones, salvo por el hecho del envejecimiento, que indica que una parte de los migrantes no regresa a su país de origen (Bologna y Falcón, 2008).

La población paraguaya en Argentina muestra una estructura típica de población migrante, con alta concentración de personas en las edades medias, pocos niños y pocos adultos mayores. Por su parte los argentinos en Paraguay muestran una composición por edades más similar a la del país de destino que a la de origen, en general más joven y con mayor proporción de hombres que la de Argentina. La pirámide de población de los argentinos en Paraguay tiene forma piramidal y es similar a la de la población nativa (véase gráfico A.2 del anexo).

Según Bologna y Falcón (2008), las características de la población de argentinos en Paraguay no tienen una estructura demográfica típica de la población migrante, y se trata predominantemente de retornos de hijos de paraguayos nacidos en Argentina.

8. En 2004 se realizó un conteo de población (Fase 1 del Censo)

Los paraguayos residentes en Argentina presentan mayores tasas de actividad tanto respecto a los argentinos como respecto a la población paraguaya de origen. Esto se explica por tratarse de una población típicamente migrante motivada por razones laborales. Por su parte los argentinos residentes en Paraguay presentan tasas de participación mayores a la de los nativos aunque algo menores a la de la población de origen, lo que reafirma la hipótesis de que la motivación laboral tiene menor incidencia como factor explicativo del desplazamiento de esta población.

Respecto a la educación se destaca el escaso peso de la población con bajo nivel educativo entre los emigrantes argentinos a Paraguay.

#### Migrantes entre Paraguay y Brasil

Brasil es el principal origen de los inmigrantes en Paraguay, representando el 1,6% de la población (81 mil). Por su parte, la población de origen paraguayo en Brasil, si bien es la mayoritaria dentro los inmigrantes del Mercosur, su peso es muy menor teniendo en cuenta el tamaño de la población de destino (0,2 por mil).

La edad promedio de los brasileños en Paraguay era mayor que la de los paraguayos residentes en Brasil. Se observa una proporción levemente más alta de adultos mayores, y en una fuerte presencia infantil entre los paraguayos que viven en Brasil, que se acerca a las de las poblaciones nativas. La baja presencia de menores entre los emigrantes brasileños sugiere la predominancia de la motivación laboral en el desplazamiento de este colectivo. A su vez, los niños paraguayos en Brasil probablemente sean hijos de brasileños que retornaron a su país con su descendencia nacida en el exterior (Bologna y Falcón, 2008).

El elevado índice de masculinidad de los brasileños residentes en Paraguay indica que la migración laboral de este colectivo está orientada a actividades de mayor demanda masculina. En particular, la mitad de los brasileños activos se emplean en la agricultura, mientras que dicho porcentaje es de tan sólo 7% en el resto de los extranjeros del Mercosur (argentinos y uruguayos).

Respecto al nivel educativo, se constata un bajo porcentaje de emigrantes brasileños a Paraguay con bajo nivel educativo, tanto si se lo compara con la población receptora como si se lo compara con la población de origen.

Por otra parte, los migrantes paraguayos en Brasil presentaron un elevado porcentaje de personas con bajo nivel educativo (mayor al 30%) superando el porcentaje del país de destino del país de origen. Al tratarse de una migración fronteriza y ligada a actividades agrícolas, y si los paraguayos en Brasil son predominantemente hijos de emigrados que retornaron a su país, las escasas escolarización puede explicarse por la existencia de dificultades de acceso a la educación en el medio rural o a limitaciones lingüísticas.

#### Migración entre Argentina y Uruguay

Los uruguayos residentes en Argentina en el censo 2001 representan el 3,7% de la población de Uruguay, siendo Argentina el destino más importante de los uruguayos migrantes en la región, aunque con una tendencia decreciente según se constata entre los censos de 1991 y 2001 (el stock se reduce un 12%). Sin embargo la población nacida en Argentina residente en Uruguay es muy pequeña (26 mil), similar a la residente en Brasil y menos de la mitad de la residente en Paraguay.

Según se indica en Bologna y Falcón (2008), la forma piramidal de la población de uruguayos en Argentina, si bien tiene las características típicas de un grupo migrante, muestra una proporción no despreciable de adultos mayores. Esto sugiere que se trata de un flujo migratorio muy antiguo, caracterizado por una población envejecida en relación a la población de Uruguay y a la población de Argentina, como así también respecto al resto de los colectivos de migrantes en la región. Por su parte la pirámide migratoria de argentinos en Uruguay muestra un elevado peso en las edades más jóvenes; lo que indicaría una alta presencia de retornos de padres y madres uruguayos con hijos nacidos en Argentina.

Respecto a las tasas de actividad de los uruguayos que residen en Argentina, se aprecia que mientras en las mujeres es la más alta entre todas las poblaciones femeninas consideradas en este análisis (53,2%), en el caso de los hombres ocurre exactamente lo contrario, es la menor entre todos los colectivos hombres considerados (52,5%) (véase cuadro A.10). Finalmente, otro rasgo destacable es la pequeña proporción de uruguayos residentes en Argentina con bajo nivel educativo respecto a la población receptora y a la población de origen.

### 3.2. La inmigración y los efectos en el mercado de trabajo: el caso argentino

Dada la importancia de Argentina como destino de los migrantes regionales, veremos en primer lugar algunas características sociolaborales de los extranjeros residentes en este país en base a la información censal del año 2001. En segundo lugar, en base a la información de la Encuesta Permanentes de Hogares de 2006 se estimará el impacto de la inmigración sobre los resultados laborales de los trabajadores nativos.

En el cuadro 3.7 se observa la distribución por edades de los inmigrantes en Argentina según el país de origen, incluyendo a la población boliviana por ser uno de los colectivos extranjeros de mayor tamaño (232 mil) y que mostró mayor crecimiento en la década de los noventa creciendo un 61% entre los 1991 y 2001 (88 mil).

La población boliviana es la que presenta una edad promedio menor con un peso importante de personas entre 20 y 39 años, con un peso relativo pequeño de los grupos de mayor edad (50 y más años). La población paraguaya es también una población relativamente joven, aunque la distribución por edades es más uniforme que la boliviana a partir de los 20 años. Esta característica que comparte ambos colectivos indica que se trata de una migración relativamente reciente y motivada probablemente por razones laborales.

En el caso de la población uruguaya y en particular la brasileña, se observa un mayor peso de las edades mayores. Por último, en el total de personas nacidas en el extranjero, se observa un elevado porcentaje de personas mayores a 60 años, lo que se explica por los restantes colectivos de inmigrantes, fundamentalmente europeos llegados durante la ola migratoria de mediados del siglo XX.

**Cuadro 3.7. Distribución de la población nacida en otros países residentes en Argentina según grupo de edad. Año 2001.**

Grupos de edad	País de nacimiento				
	Total extranjeros	Bolivia	Brasil	Paraguay	Uruguay
0 - 9	2	4	4	3	1
10 - 19	6	10	8	7	5
20 - 29	12	23	14	16	13
30 - 39	15	22	16	20	20
40 - 49	14	16	16	17	23
50 - 59	17	12	15	17	19
60 y más	33	13	28	20	19
Total	100	100	100	100	100

Fuente: En base los datos IMILA – CELADE 2008

Respecto a la educación, la población de origen uruguayo es la que presenta en promedio mayor nivel educativo, la mitad de los inmigrantes mayores de 10 años de este origen tienen 10 o más años de educación formal (cuadro 3.8).

**Cuadro 3.8. Distribución de la población de 10 y más años nacida en otros países residentes en Argentina según años de estudio aprobados. Año 2001.**

Años de estudio	País de nacimiento				
	Total extranjeros	Bolivia	Brasil	Paraguay	Uruguay
Menos de 4	18	27	29	20	7
4 - 6	11	14	16	15	6
7 - 9	37	31	24	44	38
10 y más	34	28	31	22	50
Total	100	100	100	100	100

Fuente: En base los datos IMILA – CELADE 2008

Si se observa la distribución de los inmigrantes de la región en los sectores de actividad (cuadro 3.9) se advierte en primer lugar la elevada incidencia del problema del empleo que presentaban los inmigrantes en el año 2001. Si bien el desempleo era particularmente alto en dicho año debido a la profunda fase recesiva que atravesó la economía, su incidencia en la población inmigrantes era significativamente mayor. Los inmigrantes de origen paraguayo fueron los más afectados por este problema.

La distribución por actividades de los inmigrantes bolivianos muestra un elevado empleo en los sectores agricultura, comercio, construcción e industria; estos sectores en su conjunto ocupaban la mitad de la población inmigrante activa nacida en Bolivia.

Los trabajadores paraguayos muestran una elevada participación en el servicio doméstico, sector donde se empleaba casi la quinta parte de este colectivo en el año 2001. Otra quinta parte de estos trabajadores se empleaba en el comercio y la construcción.

En el caso de la población brasileña se destaca la elevada participación en el sector agricultura, donde se empleaba casi la tercera parte de dichos trabajadores. Los servicios comunales, sociales y personales, como así también el comercio, fueron también destinos importantes de los brasileños residentes en Argentina.

Por otra parte, los inmigrantes uruguayos se emplean mayormente en el comercio, los servicios comunales, sociales y

personales y la industria. El empleo en los sectores primarios es muy escaso en este colectivo, al igual que en el caso de los paraguayos, siendo una diferencia importante respecto a los brasileños.

Finalmente si se observa la distribución según grupos ocupacionales, se advierte una mayor incidencia de las ocupaciones con mayor nivel de calificación (por ejemplo, profesionales y técnicos) en los brasileños y uruguayos en relación a los paraguayos.

**Cuadro 3.9. Distribución de la población activa de 14 y más años nacida en otros países residentes en Argentina según sector de actividad. Año 2001.**

Grupos de ocupación	País de nacimiento				
	Total extranjeros	Bolivia	Brasil	Paraguay	Uruguay
Agricultura	6	14	32	2	1
Minería	0	0	0	0	0
Industria	10	12	6	8	10
Electricidad Gas y Agua	0	0	0	0	0
Construcción	8	12	3	10	5
Comercio al por mayor y por menor, restaurantes y hoteles	15	13	11	10	18
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3	2	3	2	7
Est. financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas	4	2	4	2	6
Servicios comunales, sociales y personales	11	6	14	8	16
Servicio doméstico	11	7	5	19	6
Actividades no bien especificadas	3	2	3	3	3
Buscan trabajo	28	31	18	36	28
Total	100	100	100	100	100

Fuente: En base los datos IMILA – CELADE 2008

**Cuadro 3.10. Distribución de la población activa de 14 y más años nacida en otros países residentes en Argentina según grupos ocupacionales. Año 2001.**

Grupos de ocupación	País de nacimiento				
	Total extranjeros	Bolivia	Brasil	Paraguay	Uruguay
Profesionales	4	2	7	1	5
Técnicos	10	5	14	5	11
Calificación operativa	33	41	52	29	36
No calificados	20	18	13	25	16
Se ignora la calificación	5	4	5	4	5
Buscan trabajo	28	31	21	36	28
Total	100	100	100	100	100

Fuente: En base los datos IMILA – CELADE 2008

En Texidó et al. (2003) se analiza el perfil de los inmigrantes en Argentina, el principal destino de flujos regionales, y su relación con el mercado de trabajo. La inserción laboral de los inmigrantes de los países limítrofes y de Perú presenta características diferentes a la de la población nativa.

Se concentran mayormente en las actividades de servicios (fundamentalmente el servicio doméstico en el caso de las mujeres), comercio, industria y construcción. En segundo lugar, los inmigrantes se emplean predominantemente en ocupaciones informales de duración intermitente, en puestos de trabajo de calificación media o baja desarrollados en empresas de escasa envergadura.

El nivel de precariedad laboral de los inmigrantes regionales en Argentina se manifiesta tanto en las relaciones laborales que mantienen con sus empleadores (elevada informalidad) como por las condiciones de subempleo visible e invisible bajo las cuales desarrollan sus tareas. Por último, los trabajadores migrantes perciben niveles de remuneraciones laborales bajos y menores a los de la mano de obra nativa. Por lo tanto en se desprende que la inserción sociolaboral de los inmigrantes regionales, en particular los llegados sobre fines de los noventa y principios de esta década, resulta desfavorable y precaria (Texidó et al., 2003).

Respecto a la evaluación los impactos de la población inmigrante, y en particular en la situación laboral de los trabajadores nativos, no existen prácticamente antecedentes para los países de la región. Esto contrasta con la abundante literatura empírica que ha pretendido evaluar el impacto de la inmigración en el mercado laboral de los EEUU y Europa<sup>9</sup>, algunos de cuyos resultados se indicaron en la sección 2.

A continuación nos aproximaremos a una evaluación de los impactos de la inmigración en el mercado de trabajo argentino en base al análisis de la información de la Encuesta Permanente de Hogares del segundo semestre del año 2006 (EPH) representativa de 31 conglomerados urbanos. En base a la pregunta sobre el lugar de nacimiento de la persona, es posible identificar a los nacidos en el exterior, y dentro de estos es posible distinguir a los nacidos en países limítrofes de los nacidos en otros países. Si bien la categoría de país limítrofe no coincide con la categoría Mercosur, utilizaremos la primera como una proxy razonable de la segunda. Cabe indicar que las encuestas de hogares son las únicas fuentes disponibles para realizar un abordaje microeconómico de los impactos de la inmigración. No obstante las encuestas continuas no son diseñadas para lograr una representatividad de la población inmigrante, siendo además un colectivo pequeño en la población total, y por lo tanto los resultados deben tomarse con cierta precaución.

En el siguiente análisis trataremos de indagar sobre los efectos, en los trabajadores nativos, de la presencia de trabajadores inmigrantes. En particular la pregunta que trataremos de responder es si la presencia de inmigrantes en el mercado laboral argentino afecta las posibilidades de em-

pleo, la formalidad laboral y los salarios de los trabajadores argentinos.

La mayoría de los estudios empíricos sobre el tema utilizan el método de “análisis por áreas”, que consiste en estudiar la correlación, entre regiones o mercados locales, de la tasa de empleo de los nativos y la incidencia de la inmigración, o de los ingresos laborales de los nacionales y la incidencia de la inmigración. No obstante, las correlaciones espaciales podrían no captar la sustitución entre inmigrantes y trabajadores nativos si el factor trabajo (y el capital) presenta movilidad entre las regiones. Por este motivo, Borjas (2003) propone estudiar las correlaciones entre grupos de distinta habilidad (educación y experiencia laboral), ya que a corto plazo los trabajadores no podrán cambiar estas características.

Siguiendo este último enfoque, nuestro análisis se basará en la correlación entre el stock de inmigrantes con los resultados del mercado de trabajo para los trabajadores nacionales de distintos segmentos del mercado laboral. Se definieron 90 segmentos en base al sexo, educación (5 niveles) y edad (9 grupos entre 14 y 60 años). Para cada uno de estos segmentos se definió la siguiente variable x,

$$x_i = \frac{m_i}{(n_i + m_i)}$$

Donde m es el número de inmigrantes, n el número de trabajadores nacionales y el subíndice i denota un segmento del mercado laboral. Dado que el interés es analizar el impacto en el mercado de trabajo, m y n refieren a la población activa, es decir que la variable x indica el peso de los inmigrantes en la PEA de cada segmento. Se utilizaron dos definiciones de la variable x, una que considera a todos los inmigrantes y otra que considera sólo a los inmigrantes regionales (países limítrofes).

Para indagar los efectos sobre los trabajadores autóctonos, se calculó en cada celda o segmento, las siguientes variables:

- (i) La tasa de empleo de los trabajadores nacionales, calculada como la relación entre los ocupados y total de activos (ei), siendo por lo tanto el complemento de la tasa de desempleo de los trabajadores nativos.
- (ii) El porcentaje de formalidad laboral entre los asalariados nacionales (f). La formalidad se define en base a la pregunta sobre la existencia o no de descuento por aporte jubilatorio en el salario del trabajador<sup>10</sup>.

(iii) El salario medio por hora de los trabajadores asalariados autóctonos.

En los cuadros A.12 y A.13 del anexo se presentan las cifras de la EPH respecto a la población inmigrante y una descripción de las variables calculadas. Según la EPH de 2006 un 6,1% de la población activa nació en otro país y un 4,6% nació en algún país limítrofe. El porcentaje de ocupados es levemente mayor en la población inmigrante que en los nativos. La formalidad es sensiblemente mayor en los trabajadores autóctonos que en los inmigrantes, y también se observa una desventaja salarial fundamentalmente en los inmigrantes de países limítrofes respecto a los nativos<sup>11</sup>.

En los gráficos A.3 y A.4 del anexo se presentan los valores de la variable x en cada segmento; observándose como rasgo más notorio la incidencia decreciente de la población inmigrante a medida que nos movemos hacia segmentos con mayor nivel educativo.

Para estimar el efecto de las tasas de inmigración x sobre los resultados laborales de los nacionales, se estimaron las siguientes regresiones<sup>12</sup>:

$$\log(e_i/(1-e_i)) = \beta x_i + \gamma z_i + \varepsilon_i \tag{1}$$

$$\log(f_i/(1-f_i)) = \beta x_i + \gamma z_i + \varepsilon_i \tag{2}$$

$$\log w = \beta x_i + \gamma z_i + \varepsilon_i \tag{3}$$

Donde z es un vector de variables de control, que permite atenuar parte del sesgo en la estimación de nuestro parámetro de interés. El objetivo de las ecuaciones es obtener la correlación parcial entre los resultados laborales de los trabajadores nacionales y la incidencia de la inmigración, o sea el parámetro β. Un valor estadísticamente significativo de β indicaría que la inmigración tiene un impacto en las condiciones laborales de los nativos. En particular, un β significativo con signo negativo en las ecuaciones (1) y (3) indicaría la presencia de un efecto sustitución entre trabajadores inmigrantes y nativos.

En los siguientes cuadros se presentan los resultados para las tres variables de resultados, la tasa de empleo, la tasa de formalidad y el salario por hora. En cada caso se trabajó con dos definiciones de la variable x, una que refiere a la incidencia de todos los inmigrantes sin considerar el origen, y otra que considera sólo la inmigración proveniente de los países limítrofes. Como se

9. Facilitada por la abundancia de información para llevar adelante estos estudios.

10. Refiere por lo tanto a la formalidad “legal”. Otra definición habitual de informalidad incluye a los trabajadores asalariados y dueños de microempresas privadas de hasta 5 empleados, a los trabajadores independientes por cuenta propia (excluyendo a los cuentapropistas profesionales y técnicos), a los trabajadores familiares no remunerados y a los empleados domésticos (véase OIT, 1993).  
 11. Sin embargo no se observa una distribución de los salarios muy diferente entre inmigrantes y nativos (véase gráfico A.5 del anexo)  
 12. Obsérvese que se optó por incluir las variables e y f en su transformación logística por tratarse de variables con un rango de variación acotado al intervalo [0,1].

ha señalado anteriormente, las características de los inmigrantes son distintas según se trate de migrantes regionales o de extrarregionales; y a su vez dentro de los inmigrantes extrarregionales se encuentran los provenientes de los flujos migratorios menos recientes. Por último, en cada caso se estimaron tres ecuaciones, una sin controlar por ninguna otra variable (sin variables z), otra controlando sólo el efecto de sector de actividad y otra controlando por efectos de sector de actividad y región geográfica.

**Cuadro 3.11. Estimación del efecto de la inmigración sobre el Empleo. Variable Dependiente:  $\log(e/(1-e))$**

								Otros regresores	
	Coefficiente b	Error Estándar	Efecto Marginal (1)	Prob.	Obs	Rz Aj.	Sector de actividad	Región	
Total inmigrantes									
[1]	0.26	2.50	0.014	0.917	90	0.000	NO	NO	
[2]	3.12	2.15	0.157	0.150	90	0.610	SI	NO	
[3]	3.21	2.23	0.156	0.154	90	0.622	SI	SI	
Inmigrantes regionales									
[1]	-1.20	2.58	-0.062	0.644	90	0.002	NO	NO	
[2]	3.50	2.59	0.176	0.180	90	0.608	SI	NO	
[3]	3.34	2.75	0.167	0.228	90	0.619	SI	SI	

Notas: e = % de trabajadores nativos ocupados en relación a la PEA nativa (=1-Tasa de desempleo de los nativos).

[1] incluye como único regresor el % de PEA inmigrante. [2] además del % de PEA inmigrante, se incluyen como regresores los porcentajes de ocupados en cada sector de actividad (11 agrupaciones).

[3] además del % de PEA inmigrante, se incluyen como regresores los porcentajes de ocupados en cada sector de actividad (11 agrupaciones) y los porcentajes de trabajadores por región geográfica (6 regiones).

(1) Para un detalle sobre el cálculo del efecto marginal en las especificaciones precedentes véase por ejemplo Carrasco et al. (2004). Fuente: estimaciones propias en base a la EPH del segundo semestre de 2006 (31 conglomerados urbanos)

En relación a la tasa de empleo no se encuentran efectos significativos de la presencia de inmigrantes en los segmentos del mercado de trabajo, ya sea de inmigrantes en general como de inmigrantes regionales. El coeficiente  $\beta$  no resulta significativo en ninguna de las especificaciones consideradas, por lo tanto se rechaza la hipótesis de sustituibilidad entre los trabajadores inmigrantes y los trabajadores nacionales (cuadro 3.11).

Respecto a la tasa de formalidad, el  $\beta$  resulta significativo en las estimaciones que no incluyen efectos de sector y efectos regionales, tanto si se considera la incidencia de la inmigración total como si se considera la incidencia de la inmigración regional. El signo del coeficiente es negativo indicando que a mayor presencia de trabajadores

inmigrantes en un segmento menor es la proporción de trabajadores nativos formales. Sin embargo, si se controla por efecto de sector el  $\beta$  deja de ser significativo. Este último resultado no cambia si se agregan los efectos regionales. Esto indica que la correlación negativa entre la formalidad de los trabajadores nacionales y la inmigración, es espuria y se debe a la mayor presencia de trabajadores inmigrantes en los sectores donde existe mayor informalidad, pero si este efecto es controlado, la correlación deja de ser significativa. Naturalmente, la evidencia del impacto de la inmigración sobre la formalidad debe analizarse a la luz de este último resultado, que permite rechazar la existencia de un impacto significativo (cuadro 3.12).

**Cuadro 3.12. Estimación del efecto de la inmigración sobre la Formalidad. Variable Dependiente:  $\log(f/(1-f))$**

								Otros regresores	
	Coefficiente b	Error Estándar	Efecto Marginal (1)	Prob.	Obs	Rz Aj.	Sector de actividad	Región	
Total inmigrantes									
[1]	-10.15	3.12	-0.263	0.002	90	0.098	NO	NO	
[2]	2.71	1.68	0.060	0.111	90	0.869	SI	NO	
[3]	2.52	1.62	0.055	0.124	90	0.889	SI	SI	
Inmigrantes regionales									
[1]	-14.78	2.98	-0.348	0.000	90	0.210	NO	NO	
[2]	0.90	2.01	0.020	0.654	90	0.865	SI	NO	
[3]	1.34	1.99	0.029	0.505	90	0.886	SI	SI	

Notas: f = % de trabajadores nativos asalariados que reciben descuento por aporte jubilatorio en relación al total de asalariados nativos. \* indica significación al 95%. [1] incluye como único regresor el % de PEA inmigrante. [2] además del % de PEA inmigrante, se incluyen como regresores los porcentajes de ocupados en cada sector de actividad (11 agrupaciones). [3] además del % de PEA inmigrante, se incluyen como regresores los porcentajes de ocupados en cada sector de actividad (11 agrupaciones) y los porcentajes de trabajadores por región geográfica (6 regiones). (1) Para un detalle sobre el cálculo del efecto marginal en las especificaciones precedentes véase por ejemplo Carrasco et al. (2004). Fuente: estimaciones propias en base a la EPH del segundo semestre de 2006 (31 conglomerados urbanos)

Finalmente, las estimaciones para el impacto sobre el salario son cualitativamente similares a las analizadas previamente para la formalidad. Se aprecia una correlación significativa y negativa entre el salario medio de un segmento y la presencia de trabajadores inmigrantes en las estimaciones que no controlan el efecto de sector

de actividad y el efecto regional. Sin embargo, una vez incluidos estos efectos, el  $\beta$  deja de ser significativo (e incluso cambia de signo), indicando que la hipótesis de sustituibilidad entre mano de obra nacional e inmigrante es rechazada con la información disponible (cuadro 3.13).

**Cuadro 3.13. Estimación del efecto de la inmigración sobre el salario por hora. Variable Dependiente:  $\log(\text{salario por hora})$**

								Otros regresores	
	Coefficiente b	Error Estándar	Efecto Marginal (1)	Prob.	Obs	Rz Aj.	Sector de actividad	Región	
Total inmigrantes									
[1]	-17.41	5.73	-1,310	0.003	90	0.085	NO	NO	
[2]	5.07	3.35	0.381	0.135	90	0.844	SI	NO	
[3]	4.65	3.51	0.350	0.190	90	0.844	SI	SI	
Inmigrantes regionales									
[1]	-25.38	5.52	-1,592	0.000	90	0.184	NO	NO	
[2]	2.63	3.99	0.165	0.513	90	0.840	SI	NO	
[3]	2.45	4.31	0.153	0.572	90	0.841	SI	SI	

Notas: salario por hora = ingreso por hora por concepto de sueldos y salarios de los asalariados nativos en pesos argentinos. \* indica significación al 95%. [1] incluye como único regresor el % de PEA inmigrante.

[2] además del % de PEA inmigrante, se incluyen como regresores los porcentajes de ocupados en cada sector de actividad (11 agrupaciones). [3] además del % de PEA inmigrante, se incluyen como regresores los porcentajes de ocupados en cada sector de actividad (11 agrupaciones) y los porcentajes de trabajadores por región geográfica (6 regiones). (1) Para un detalle sobre el cálculo del efecto marginal en las especificaciones precedentes véase por ejemplo Carrasco et al. (2004).

Fuente: estimaciones propias en base a la EPH del segundo semestre de 2006 (31 conglomerados urbanos)

En suma, no se encuentra evidencia de un impacto de la PEA inmigrante sobre los resultados laborales de los trabajadores argentinos. Por lo tanto con la información analizada resulta difícil justificar las implicaciones del modelo estándar de libro de texto, en el cual un aumento de la oferta de trabajo, provocada por la inmigración, debería implicar un descenso en los salarios de los trabajadores autóctonos, en mercados de trabajo flexibles, en los cuales los salarios relativos se ajustan a factores de demanda y oferta, o bien debería implicar un descenso de la tasa de empleo en mercados donde las rigideces de precios impiden el ajuste vía salarios relativos. Las estimaciones realizadas son más consistentes con la hipótesis de complementariedad entre el trabajo inmigrante y el autóctono.

#### 4. Un análisis de la propensión a la migración internacional en la región

En la presente sección analizaremos la información proporcionada por el Latinobarómetro 2005 a los efectos de contrastar algunas hipótesis sobre la propensión a la movilidad en los países de la región y obtener algunas regularidades empíricas que nos permiten entender los determinantes de dicha movilidad. El Latinobarómetro consiste en un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina<sup>13</sup>. Las muestras representativas de cada país tienen un tamaño de entre 1000 y 1200 personas mayores de 18 años. La información se refiere a la opinión sobre un conjunto amplio de temas: cultura cívica, Estado de Derecho, política, democracia, instituciones, economía y relaciones internacionales entre otros. A su vez se releva información sobre algunas características demográficas de los entrevistados, su nivel educativo y su inserción laboral.

Dentro del módulo de información sociodemográfica, el Latinobarómetro realiza la siguiente pregunta: ¿Ud. y su familia han pensado en la posibilidad concreta de ir a vivir a otro país? La respuesta a esta pregunta permite disponer de la intención (pasada o presente) de emigrar. Esta información, al referirse a la intención y no a la acción concreta de emigrar, puede resultar en principio una simplificación si se tiene en cuenta que el acto de emigrar involucra un proceso complejo de decisión. Esto es particularmente cierto cuando la misma implica largas distancias y movimientos transfronterizos. Un episodio de emigración significa en muchos casos la pérdida de ciertas redes sociales (familiares o de amigos) y la adecuación a un nuevo entorno social,

la inserción en un nuevo trabajo, la interacción con nuevas instituciones (e.g. un nuevo sistema de normas laborales y de seguridad social) y en ciertos casos la necesidad de aprender un nuevo idioma (Krieger, 2006).

Algunas teorías del comportamiento analizan la relación entre la intención o predisposición y la conducta futura, y establecen bajo qué circunstancias la primera es un predictor de la segunda<sup>14</sup>. La utilización de información de este tipo no es nueva en la literatura sobre migración; Fouarge y Ester (2007) realizan un estudio de los factores determinantes de la movilidad internacional y regional en Europa en base a la encuesta Eurobarómetro sobre movilidad laboral y geográfica llevada adelante por la Comisión Europea en 2005<sup>15</sup>. Estos autores citan diversos estudios sobre migración realizados en base a respuestas sobre intención, todos los cuales se apoyan en el supuesto de que la intención es una función monótona de la conducta futura inobservada. Este argumento tiene soporte en investigaciones empíricas, como por ejemplo en Böheim y Taylor (2002) que en base a datos de panel de Gran Bretaña muestran que la probabilidad actual de movilidad es tres veces mayor en las personas que expresan preferencia por la movilidad respecto a aquellos que no expresan dicha preferencia.

Fouarge y Ester (2007) mencionan algunas ventajas de utilizar información sobre intención de migrar. En primer lugar, se señala que en los modelos lo importante no es la migración en sí misma sino el incentivo a migrar. Es a partir de la propia migración potencial (intención o predisposición de la población) que determinados países establecen políticas, como por ejemplo barreras a la movilidad de las personas. Por lo tanto la propia intención es relevante desde el punto de vista de la política. En segundo lugar, la información sobre intención a migrar tiene la ventaja de que la persona encuestada se encuentra aún en su país de origen, y no en su país de destino, como sería el caso si se utilizara información sobre migración efectiva. Este no es un tema menor a los efectos de estimar un modelo empírico, dado que muchas de las variables explicativas (relativas a la situación de origen que motivó la migración) ya no son observadas o han sido modificadas por el propio episodio de la migración cuando los migrantes son captados mediante una encuesta en el país de destino. Dicho de otro modo los modelos empíricos estimados en base a información sobre intención de migración no adolecen de los problemas de auto-selección que sí pueden tener los modelos con datos de migrantes captados desde el país de destino.

El gráfico A.6 del anexo muestra la relación positiva entre el promedio de personas que responden haber pensado en la posibilidad de emigrar en 2005 y las tasas efectivas de emigración en 2000-2002 para la muestra de países de ALC. Esta relación se observa en particular entre las cuatro países del Mercosur.

Veamos a continuación algunas estadísticas sobre la información aportada por el Latinobarómetro. En el siguiente cuadro se observa la intención a la emigración según sexo, constatándose en general una mayor propensión entre los hombres, aunque con alguna excepción como por ejemplo Brasil, en el caso del Mercosur. La mayor discrepancia se observa en Uruguay donde la propensión a la movilidad es 6 puntos mayor en los hombres que en las mujeres.

La propensión a emigrar en ambos sexos en los países del Mercosur muestra en un extremo a Brasil (16%) y en el otro extremo a Paraguay (27%). La población de Uruguay también manifiesta una alta intención a la migración en el contexto del Mercosur (25%). No obstante, en comparación con otros países de la región, los países del bloque muestran una menor intención a la movilidad internacional. Así Brasil, el país con menor propensión a la migración dentro del Mercosur, no presenta una intención a la movilidad muy distinta a los países con menor propensión a la migración en todo Latinoamérica (Venezuela y Panamá con 14%). No obstante paraguayos y uruguayos, los que manifiestan mayor intención a la movilidad entre los países del bloque, son bastante menos propensos a la migración internacional que los peruanos (38%) o los bolivianos (37%).

**Cuadro 4.1: Porcentaje de personas que han pensado en la posibilidad de ir a vivir a otro país según sexos.**

	Hombre	Mujer	Total
Arg	22%	17%	19%
Bra	15%	17%	16%
Par	29%	25%	27%
Uru	28%	22%	25%
Bol	37%	36%	37%
Col	32%	30%	31%
CRic	20%	13%	16%
Chi	21%	16%	18%
Ecu	29%	25%	27%
ElSal	39%	32%	35%
Gua	23%	21%	22%
Hon	31%	30%	31%
Mex	28%	26%	27%
Nic	32%	25%	29%
Pan	13%	15%	14%
Per	39%	36%	38%
RDom	50%	51%	50%
Ven	15%	13%	14%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta Latinobarómetro 2005

La intención a la migración es significativamente mayor entre los jóvenes y adultos jóvenes en los países del Mercosur. La misma desciende significativamente luego de los 40 años. En Argentina, el país del Mercosur donde la relación entre la edad y la propensión a emigrar es menos marcada, se observa que la intención a la migración es 40% más alta entre la población de 26 a 40 años respecto a los mayores de 60 años. Uruguay es el único país del bloque en el que la propensión a la migración es mayor entre los más jóvenes (18 a 25 años) al tiempo que es significativamente menor en los mayores de 60 años.

La mayor disposición a la movilidad entre los adultos jóvenes en edad económicamente activa es un hecho observado en diversos estudios, y tiende a corroborar la hipótesis de que los migrantes responden fundamentalmente a fuerzas relacionadas con el mercado de trabajo (cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2: Intención a la migración por grupo de edad en relación al grupo de 26 a 40 años (=100).**

	18-25	26-40	41-60	61 y más
Arg	97	100%	72	56
Bra	84	100%	57	41
Par	98	100%	71	52
Uru	106	100%	71	39
Bol	101	100	86	52
Col	104	100	61	54
CRic	119	100	64	13
Chi	135	100	83	50
Ecu	115	100	79	57
ElSal	106	100	89	52
Gua	146	100	69	45
Hon	119	100	92	67
Mex	95	100	103	61
Nic	126	100	79	60
Pan	128	100	61	38
Per	97	100	83	33
RDom	95	100	72	46
Ven	90	100	87	57

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta Latinobarómetro 2005

El cuadro 4.3 muestra la propensión relativa a la migración por nivel educativo en relación a la población con educación básica completa. En general se observa una relación positiva entre el nivel educativo y la intención de migrar. Uruguay es el país del Mercosur donde el perfil es más marcado, la propensión a emigrar es más del doble entre los que alcanzan la educación secundaria respecto a los que sólo completaron la educación básica. Paraguay y Brasil son los países donde la relación entre el nivel educativo y la intención a la migración es menos pronunciada.

En síntesis, una primera mirada a la información sobre intención a la migración del Latinobarómetro de 2005 muestra

13. La muestra comprende los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por más información puede consultarse: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

14. Un ejemplo es la teoría de la Acción Razonada. Véase Fishbein y Ajzen (1975).

15. Aunque en este caso la pregunta refiere a la intención de emigrar en el futuro.

que existe una mayor propensión a la movilidad en la población residente en las economías más pequeñas del bloque, aunque esta es significativamente menor a la que muestran otras poblaciones de la región como la de Perú y Bolivia. Los datos confirman la predicción de la teoría sobre la mayor propensión a la migración entre los hombres, jóvenes y la población con mayor calificación (Massey et al., 1993).

**Cuadro 4.3: Intención a la migración por nivel educativo en relación a la población con educación básica completa (=100).**

	Analfabeto	Básica incompleta	Básica completa	Secundaria, media, técnica incompleta	Secundaria, media, técnica completa	Superior incompleta	Superior completa
Arg	76	76	100	100	156	178	286
Bra	53	61	100	100	144	148	158
Par	103	72	100	100	144	117	107
Uru	41	46	100	100	218	242	214
Bol	60	86	100	100	93	105	102
Col	86	88	100	100	138	173	164
CRic	61	68	100	100	82	134	131
Chi	0	68	100	100	146	148	187
Ecu	93	74	100	100	170	173	163
ElSal	83	97	100	100	154	166	152
Gua	86	80	100	100	94	157	112
Hon	80	89	100	100	119	122	57
Mex	90	77	100	100	99	129	160
Nic	60	70	100	100	146	103	127
Pan	25	53	100	100	167	245	260
Per	50	85	100	100	186	230	180
RDom	62	85	100	100	106	108	88
Ven	34	82	100	100	141	137	275

Fuente: Latinobarómetro 2005

A los efectos de indagar con mayor precaución la relación entre un conjunto de variables y la intención a la migración se procedió a especificar y estimar un modelo empírico para la propensión a la migración. De esta manera es posible analizar la correlación parcial entre una determinada característica o percepción de una persona y su intención favorable la movilidad internacional. El objetivo es explicar la propensión a la movilidad internacional de la población del Mercosur independientemente del destino de la misma. Por lo tanto no se trata de explicar las migraciones bilaterales entre los países del bloque sino la movilidad en general de la población del Mercosur. Si bien la encuesta Latinobarómetro de 2005 no incluye la pregunta sobre el país de destino, sí lo hace la de 2004. En este caso, del total de personas que manifestaron la intención de migrar en los países del Mercosur, tan sólo el 13% indicó como destino algún país del bloque regional, y de estos, dos tercios eran paraguayos. Por lo tanto, dada la pequeña proporción de casos que manifiestan intención a la movilidad regional transfronteriza, y dada la concentración de origen de los mismos, se optó por indagar en general sobre los determinantes de la movilidad más que de la movilidad específica intra-bloque.

Las variables independientes consideradas en las estimaciones refieren a características sociodemográficas y laborales del entrevistado, como así también a opiniones y percepciones de los mismos sobre aspectos que a priori serían relevantes para explicar su propensión a migrar. Las variables sociodemográficas son el sexo, la edad y el máximo nivel educativo alcanzado. En cuanto a las características laborales se consideraron variables indicadoras de la categoría de ocupación, incluida la categoría “desempleado” y “estudiante”. A su vez se incluyó una variable indicadora de la experiencia de desempleo de algún miembro del hogar en los últimos 12 meses. Si bien es esperable que las fuerzas del mercado de trabajo sean relevantes para explicar la migración, también es cierto que la migración es una decisión que puede involucrar al hogar en su conjunto y por lo tanto estar motivada por problemas laborales específicos de algún miembro.

Por otro lado se seleccionaron como variables independientes el siguiente conjunto de variables binarias indicadoras de las opiniones o percepciones de los encuestados:

- **Desprotección laboral:** La persona opina que los trabajadores de su país no se sienten protegidos por la ley laboral
- **Impuestos Altos:** La persona considera que los niveles de impuestos que se pagan en su país son altos o muy altos
- **Impuestos Bajos:** La persona considera que los niveles de impuestos que se pagan en su país son bajos o muy bajos
- **Situación económica del país mala:** La persona califica la situación económica actual de su país como mala o muy mala
- **Ingreso familiar insuficiente:** La persona considera que su salario e ingreso familiar no le es suficiente para cubrir sus necesidades
- **Confianza en las personas:** La persona considera que en general se puede confiar en la mayoría de las personas
- **Favorable a la Integración económica en AL:** La persona está muy a favor de la integración económica entre los países de América Latina
- **Mala opinión sobre Instituciones Públicas:** La persona califica de malo o muy malo el funcionamiento de las instituciones públicas

- **La Educación No brinda oportunidades:** La persona opina que un niño de su país tiene pocas o nulas oportunidades de recibir una adecuada educación
- **Insatisfacción con Servicio de Salud:** La persona opina estar insatisfecho con el servicio de salud que recibe
- **Aumento de la Delincuencia:** La persona opina que la delincuencia ha aumentado mucho en los últimos 12 meses

de uno de los principales países de destino de la migración latinoamericana de los últimos años. Concretamente se trata de una Dummy para quienes consideren conocer algo o mucho la cultura española. La menor incertidumbre sobre el contexto sociocultural de un eventual país de destino debería favorecer la predisposición a la migración.

A continuación se presentan los resultados de la estimación de modelos probit<sup>17</sup> sobre distintas submuestras. En primer lugar se estimó el modelo para el conjunto de los 18 países incluidos en el Latinobarómetro de 2005, incluyendo un efecto fijo (Dummy) por cada país. En segundo lugar se estimó para la submuestra de países sudamericanos (el Mercosur y sus socios) controlando nuevamente por efectos fijos de país. Luego se estimó el modelo sólo para los países miembros plenos del Mercosur (con efectos fijos de país) y finalmente se estimó el modelo separadamente para cada uno de estos cuatro países.

Finalmente a los efectos de identificar el posible impacto de los nuevos medios de comunicación sobre la propensión a la movilidad geográfica, se incluyó una Dummy indicadora del uso intensivo del correo electrónico<sup>16</sup>. El avance de los medios de comunicación disminuye el costo de la información necesaria para evaluar la decisión de movilidad territorial, al tiempo que permiten participar de lo que algunos científicos sociales llaman el “espacio transnacional”. También se consideró una variable proxy del conocimiento de la cultura

**Cuadro 4.4: Estimación del modelo (probit) explicativo de la Propensión a Emigrar en América Latina y el Mercosur.**

	LAC	A.SUR	MERCO	ARG	BRA	PAR	URU
Género (mujer=1)	0.001	-0.00563074	-0.006	-0.020	0.031	0.023	-0.049*
Edad	-0.003	-0.00289452	-0.003	-0.002	-0.002	-0.005	-0.003
<b>Educación (Omitida=Básica incompleta o menos)</b>							
Educ. Básica Completa	0.028	0.026	0.044	0.054	0.027	0.050	0.114
Educ. Secund. Incompleta	0.089	0.097	0.100	0.051	0.041	0.087	0.244
Educ. Secund. Completa	0.090	0.110	0.118	0.093	0.078	0.136	0.265
Educ. Superior Incompleta	0.097	0.117	0.114	0.123	0.079	0.068	0.266
Educ. Superior Completa	0.112	0.144	0.172	0.270	0.077	0.064	0.261
<b>Ocupación (Omitida=Asalariado Público)</b>							
Asalariado Privado	0.026	0.068	0.053	0.047	0.006	0.217	0.020
Cuenta Propia	0.029	0.076	0.050	0.039	-0.016	0.163	0.057
Pensionista	0.003	0.050	0.034	0.001	0.042	0.047	0.022
Trabajo en el Hogar	-0.021	0.030	0.014	0.011	-0.039	0.110	0.018
Desempleado	0.056	0.098	0.065	0.057	-0.017	0.268	0.046
Estudiante	-0.031	0.000	-0.027	-0.020	-0.072	0.008	0.045
Experiencia de Desempleo en el Hogar	0.070	0.061	0.075	0.023	0.059	0.116	0.101
<b>Opinión/Percepciones</b>							
Desprotección laboral	0.029	0.022	0.039	0.058	-0.060	0.090	0.006
Impuestos Altos (omitida=nivel imp. correcto)	0.032	0.052	0.031	-0.013	0.081	0.025	0.094
Impuestos Bajos (omitida=nivel imp. correcto)	0.051	0.090	0.106	0.082	0.320	0.109	0.064
Situación económica del país mala	0.052	0.060	0.053	0.045	0.055	0.081	0.030
Ingreso familiar insuficiente	0.017	0.033	0.036	0.033	0.019	0.089	0.024
Confianza en las personas	0.016	0.018	0.020	0.017	0.021	0.017	0.028
Favorable a la Integración económica en AL	0.045	0.036	0.053	0.054	0.041	0.104	0.014
Mala opinión sobre Instituciones Públicas	0.032	0.036	0.013	0.027	0.017	0.006	0.012
La Educación No brinda oportunidades	0.025	0.024	0.043	0.029	0.002	0.099	0.064
Insatisfacción con Servicio de Salud	0.011	0.016	0.015	-0.011	0.039	0.049	0.006
Aumento de la Delincuencia	0.010	0.007	0.005	0.006	-0.007	-0.068	0.058
Uso diario de Correo Electrónico	0.128	0.140	0.111	0.144	0.084	0.036	0.058
Conocimiento de la cultura española	0.063	0.059	0.076	0.016	0.140	0.089	0.104
Dummy Países (Nro) [Omitida=Brasil]	SI (17)	SI (9)	SI (4)	NO	NO	NO	NO
Nro observaciones	19,181	11,331	4,567	1,137	1,153	1,152	1,125
Pseudo-R <sup>2</sup>	0.09	0.09	0.10	0.09	0.10	0.12	0.12

1- Variable Dependiente = Intención de emigrar a otro país

2- Los coeficientes corresponden a los efectos marginales

3- \*\*\* (\*\*\*) [\*] indica significación al 1% (5%) [10%].

Fuente: Estimaciones propias en base a la encuesta Latinobarómetro 2005

16. La persona reconoce utilizar diariamente el correo electrónico para comunicarse.  
 17. Desde el punto de vista econométrico nuestro interés es explicar una variable de naturaleza discreta (1=existe o existió la intención de emigrar, 0= no existe ni existió la intención de emigrar). Para ello especificamos un modelo para variable dependiente discreta binaria como el modelo probit: Prob(Migrar/X)=Φ(β’X) .  
 Donde Φ es la función de distribución normal, β es el vector de coeficientes a estimar y X es un vector de las variables independientes o explicativas

El sexo no resulta una variable significativa una vez controlado el efecto de las restantes variables incluidas en el modelo. Esto es válido en casi todas las submuestras consideradas, salvo en modelo específico para Uruguay, donde se encuentra una menor propensión a la migración entre las mujeres (significativa al 10%).

El efecto de la edad es el más robusto de todos, y afecta negativamente la propensión a emigrar. Aproximadamente por cada tres años de vida la intención a la emigración disminuye un punto porcentual en promedio. La relación entre la edad y la propensión a la movilidad ha sido ampliamente constatada en Europa. Los jóvenes europeos muestran mayor movilidad territorial respecto a los ciudadanos europeos de mayor edad; este hecho, según se trate de un “efecto edad” o de un “efecto cohorte”, tiene implicancias directas sobre los futuros flujos migratorios.

Respecto al nivel educativo, las estimaciones para conjuntos de países, y en particular para el Mercosur, muestran una relación positiva entre este y la propensión a migrar. Los coeficientes de todos los niveles educativos son positivos y crecientes, lo que indica una mayor propensión respecto a la población que tiene como máximo educación básica incompleta y a su vez este efecto es creciente con el nivel educativo. No obstante, se observan algunas heterogeneidades al interior de los países miembros del Mercosur. Por ejemplo, en Argentina es significativamente superior la propensión a emigrar de la población con educación superior, y especialmente de aquellos que han completado dicho ciclo educativo. En Uruguay la mayor propensión a la migración se da entre los que tienen educación superior incompleta, aunque en general la diferencia está en haber alcanzado o no la educación secundaria, es decir que a partir de ese nivel se observa un importante aumento de la propensión a la emigración. En Brasil, la relación entre la educación y la propensión a la migración no es demasiado significativa; el único nivel educativo significativo es el de secundaria completa, al tiempo que las personas que alcanzaron el nivel educativo superior no tienen una propensión significativamente distinta de quienes no completaron el nivel secundario. En la población de Paraguay se constata algo similar a la de Brasil; alcanzar la educación secundaria como máximo nivel (y especialmente completarla) aumenta la intención a la emigración, no encontrándose diferencias significativas entre los que obtuvieron educación superior y los que a los sumo completaron la educación básica.

Por lo tanto, en general se observa una relación positiva entre el nivel educativo alcanzado y la propensión a la movilidad internacional en el Mercosur, aunque esta relación no es mo-

nótona si miramos cada uno de los países por separado. En Argentina la máxima propensión se alcanza entre las personas con educación superior completa, en Uruguay entre los que no completaron aún la educación superior, mientras que en Paraguay y Brasil entre quienes obtuvieron la educación secundaria como máximo nivel, o sea entre aquellos que obtuvieron niveles medios de educación.

En principio, el resultado anterior contrasta con la caracterización de los migrantes regionales que hicieramos en la sección 3, donde se señalara la inserción predominante de los inmigrantes regionales en puestos de trabajo de baja calificación. No obstante, ambos resultados son compatibles si se tiene en cuenta que la mayoría de las personas de la muestra del Latinobarómetro manifiestan intenciones de emigrar a países fuera de la región<sup>18</sup>, concretamente países desarrollados. La subrepresentación de los migrantes con destinos regionales en esta muestra, puede explicar la relación positiva entre educación y propensión a la migración. La restricción financiera para cubrir los costos directos de la movilidad que enfrenten los hogares de los trabajadores con bajo nivel educativo probablemente genere una selección por educación de los emigrantes según destinos. De esta manera los emigrantes de baja calificación tendrían una mayor preferencia por los países limítrofes, mientras que entre los emigrantes a los países desarrollados habría mayor proporción de trabajadores con mayor nivel educativo. Obsérvese además que en la estimación para Paraguay, donde existe una mayor proporción relativa de personas que indican como destino la región, la relación entre el nivel educativo y propensión a emigrar no es lineal, y de hecho los emigrantes no son lo de mayor nivel educativo.

En cuanto la categoría de ocupación, las estimaciones para el pool de países muestra un efecto positivo de los trabajadores privados respecto a los públicos, y en particular de los trabajadores autónomos o cuentapropistas, como así también de los desocupados. Observamos la estimación conjunta para los 4 países del Mercosur se obtiene que la condición de desocupado determina un aumento de 6,5 puntos en la propensión a la migración, indicando la preponderancia de los determinantes relacionados con el mercado de trabajo. Las estimaciones para cada país por separado, muestra que sólo entre la población de Paraguay es significativamente relevante ser trabajador del sector privado y fundamentalmente desocupado para advertir una mayor preferencia por la movilidad internacional. Una persona desocupada en Paraguay tiene una propensión a la migración 27 puntos porcentuales superior que la de un ocupado en el sector público. Por otro lado la experiencia reciente de

desocupación de algún miembro del hogar resulta un predictor significativo de la propensión a la emigración. Esto se constata en casi todas las estimaciones excepto en la muestra de Argentina.

En cuanto al coeficiente de las restantes variables, se advierte un efecto significativo positivo de la percepción de desprotección laboral, con la salvedad de que en la estimación para Brasil esta variable da significativa con el signo contrario al esperado, y en la estimación con los datos de Uruguay no resulta significativa.

La percepción de que los niveles generales de impuestos son altos o son bajos afecta positivamente la propensión a la emigración cuando el modelo se estima con todos los países de América Latina o con los países de América del Sur. Esto estaría indicando que lo importante es un sistema impositivo inadecuado, tanto porque se percibe una alta carga tributaria o porque se perciba una baja carga de los impuestos. El efecto de la percepción de altos impuestos no es significativo si estimamos con la submuestras de países del Mercosur. Incluso en los modelos separados de cada país se observa que es significativa la percepción de bajos niveles de impuestos sólo en Brasil y en menor medida en Paraguay. Una posible explicación de que la percepción de una baja carga impositiva esté asociada a una mayor propensión a la emigración es que el migrante sea predominantemente un trabajador de baja o media calificación que perciba como positivo un sistema impositivo con mayor progresividad y por lo tanto una política fiscal con mayor impacto redistributivo. Esta podría ser una explicación razonable teniendo en cuenta que la percepción de baja imposición tiene signo positivo significativo en Paraguay y Brasil, donde no es la población con mayor nivel educativo la más propensa a la migración y donde se observan los mayores niveles de desigualdad de ingresos en la región; no obstante, esto último es sólo una conjetura.

Una percepción negativa sobre la situación económica del país se asocia positivamente con la intención a emigrar, aumentándola en 5 puntos porcentuales. La percepción de un ingreso familiar insuficiente también explica positivamente la intención a la movilidad internacional.

Un resultado importante es la relación positiva entre la opinión favorable a la integración económica y la propensión a migrar. En la estimación conjunta de los países del Mercosur se obtiene un coeficiente significativo al 1% cuyo valor indica que una opinión muy favorable a la integración aumenta en 5,3% la propensión a la migración.

Finalmente otra opinión que se asocia significativamente con la intención de migrar en el Mercosur es la de que la educación no brinda oportunidades de formación adecuada.

Si observamos estas últimas variables para cada uno de los países por separado, advertimos algunas diferencias respecto al efecto de estas variables de percepción. Por ejemplo, la opinión negativa sobre la situación económica del país no es significativa sobre propensión a migrar entre la población de Uruguay, aunque sí lo es, y con un efecto marginal importante, la mala opinión sobre el sistema educativo. La muestra de Uruguay es la única en la que se constata una relación positiva entre la percepción del aumento de la delincuencia y la intención de emigrar.

En la estimación con la muestra de Paraguay se destaca la significación y magnitud del efecto marginal de la mala percepción sobre la situación económica del país, la insuficiencia del ingreso familiar, la opinión favorable a la integración, la opinión negativa sobre el sistema educativo, así como también la insatisfacción con los servicios de salud. Todas estas afectan positivamente la propensión a la emigración.

En Brasil se destaca la opinión negativa sobre la situación económica del país como el factor más importante y en menor medida la insatisfacción con los servicios de salud. Finalmente en Argentina no hay un factor destacado, siendo significativo el efecto de la opinión favorable a la integración y la percepción negativa de la situación económica.

Por último vale destacar la significación del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación sobre la propensión a migrar, como también del conocimiento manifestado sobre la cultura española. El signo de ambas variables es positivo de acuerdo a lo esperado.

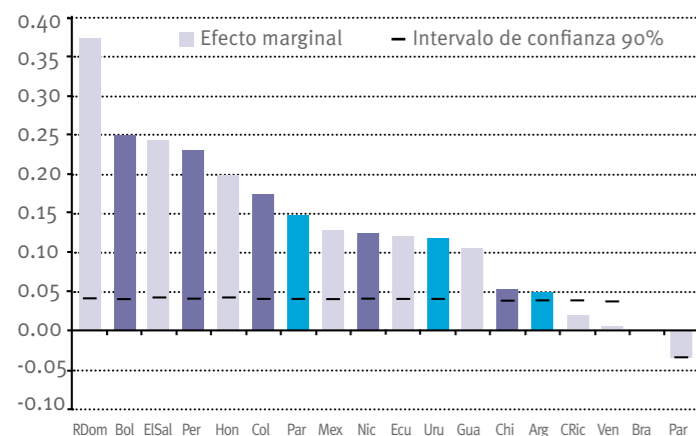
En el siguiente gráfico se presenta el valor de los efectos fijos de país, utilizando la propensión a la emigración de la población de Brasil como referencia (Dummy omitida). Un resultado destacable es que las poblaciones de los países del bloque no se encuentran entre las de mayor propensión a la migración en el conjunto de los países latinoamericanos considerados. Poblaciones geográficamente cercanas como la peruana o boliviana presentan una propensión significativamente mayor a la del Mercosur. Obsérvese que los paraguayos, quienes manifiestan la mayor intención a la movilidad entre los cuatro países del bloque, presentan una propensión 10 puntos inferior a la de los peruanos, una vez controlado el efecto de las variables incluidas en los modelos.

18. Según el Latinobarómetro 2004 (que permite identificar el potencial destino de quienes tienen o han tenido intenciones de emigrar) las intenciones de flujos bilaterales son muy pequeñas; por ejemplo aproximadamente el 60% de los paraguayos y un 80% de los argentinos, brasileños y uruguayos indica un país fuera de la región como posible destino.



**Gráfico 4.1: Coeficiente de las “Dummies País” en el modelo explicativo de la propensión a emigrar**

(Nota: el valor indica la diferencia entre la propensión a emigrar en cada país y la propensión a emigrar en Brasil, luego de controlar por el conjunto de las variables independientes)



Fuente: Estimaciones propias en base a Latinobarómetro 2005

En síntesis, los resultados obtenidos de las estimaciones precedentes para los países del Mercosur se adecuan razonablemente a las hipótesis mayormente aceptadas sobre los determinantes de la migración, si bien todos los resultados deben tomarse con precaución a la hora de interpretarlos como relaciones causales<sup>19</sup>. Los más jóvenes y con calificaciones medias y altas presentan mayor predisposición a la movilidad internacional. Las experiencias de desempleo tanto personales como de algunos miembros del hogar son determinantes importantes de la intención de emigrar; así como también la percepción de una insuficiente protección de los trabajadores en el mercado laboral. Esto indica que la decisión de migración tiene un fuerte componente de determinantes relacionados al mercado de trabajo y a las perspectivas económicas de la economía de origen. La percepción sobre una mala calidad de servicios públicos, como la educación y la salud, es un predictor significativo de la propensión a la migración en los países de la región. Un resultado llamativo es el efecto positivo de la percepción sobre la baja carga impositiva, observado fundamentalmente entre la población de Brasil y Paraguay. Una mayor aversión a la desigualdad, y por lo tanto la preferencia por una sociedad más equitativa que la de origen, entre quienes manifiestan intención a la migración podría estar explicando este resultado. Otro hallazgo interesante es la relación positiva entre una percepción favorable a la integración económica en América Latina y la intención de migrar. Por último se des-

19. Estrictamente los coeficientes estimados no deben considerarse como efectos causales sino como meras correlaciones parciales debido a la eventual endogeneidad de algunas variables.

taca la significación del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y el conocimiento de la cultura de uno de los principales países de destino de la emigración latinoamericana, sobre la propensión a la migración.

Finalmente, las estimaciones muestran una menor propensión a la movilidad internacional de la población del Mercosur en relación a otras poblaciones de la región, como por ejemplo la peruana y la boliviana.

### 5. La materia migratoria y laboral en el Mercosur

Si bien el Tratado de Asunción en su exposición declarativa el refiere a la justicia social y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, no se estableció en su estructura institucional un espacio para los temas laborales y sociales. A continuación se realiza un breve repaso de las principales instancias que dieron forma estado actual de la materia laboral y migratoria en el Mercosur.

Uno de los primeros ámbitos de tratamiento de las políticas laborales y migratorias en el Mercosur, fue el Subgrupo de Trabajo N°11 (SGT11, de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social), que significó el primer órgano sociolaboral del bloque, en el que el tema de la libre circulación era un objetivo explícito del mismo. El SGT11 funcionó entre 1992 y 1995.

Los debates que siguieron a la conformación de dicho grupo no avanzaron demasiado en dimensiones concretas de la integración laboral, dando cuenta de que la libre circulación era vista hasta cierto punto como una amenaza para determinados Estados. Entre los resultados del SGT11 se encuentra la propuesta de un Sistema Integrado de Normas Migratorias, que si bien significaba un punto de partida para la discusión de la libre circulación, esta nunca llegó a darse.

La redefinición del MERCOSUR como Unión Aduanera Imperfecta a partir del Protocolo de Ouro Preto, determinó que el tema laboral estuviera ausente por varios años. A partir de 1995 las cuestiones sociolaborales son tratadas en el Subgrupo de Trabajo N°10 (SGT10) de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. Las actividades del SGT10 asentaron la discusión en criterios fundamentalmente nacionales, los trabajos se orientaron a los diagnósticos y a la evaluación normativa (Perez Vichich, 2005).

Según algunos enfoques, el debilitamiento de la libre circulación como objetivo del bloque, no sólo se debe al cambio

del Cronograma de implementación del MERCOSUR, sino también a la heterogeneidad económica de los países, a las asimetrías en la legislación laboral y en su cumplimiento, en la heterogeneidad de los sistemas de formación profesional y de Seguridad Social (Ribeiro De Sant’Ana, 2003).

Entre los instrumentos más importantes que surgieron del SGT10 se encuentra el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (firmado en 1997 y habiéndose completado la ratificación por todos los países en 2005), que reconoce los mismos derechos y obligaciones que los nacionales a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en los Estados Partes.

En diciembre de 1998 se firma la Declaración Sociolaboral (DSL) de la cumbre de mandatarios del MERCOSUR que incluye principios y derechos en el área del trabajo así como la creación de la Comisión de Seguimiento de la propia DSL (art. 20). Esta comisión tiene una conformación tripartida (gobiernos, empresarios y trabajadores) con poder de veto de cada una de las partes, y su cometido es la elaboración de informes sobre el desarrollo de los derechos individuales y colectivos que recoge la DSL y su cumplimiento por parte de los Estados miembros<sup>20</sup>.

La DSL tiene en cuenta la situación particular de los trabajadores de frontera. Estos trabajadores por sus características particulares, presentan una alta movilidad entre países la cual puede implicar pérdida de derechos cuando el trabajador no está en su país de origen. Es por esto que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores.”

Por lo tanto esta declaración observada desde el punto de vista de la movilidad del factor trabajo constituye un salto importante para flexibilizar la movilidad intra-bloque, sentando las bases de la igualdad de derechos en el mercado laboral para todos los ciudadanos del bloque.

La DSL incluye además un apartado orientado a la Seguridad Social donde “los Estados Partes se comprometen a garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes” esta declaración incluye la intención de buscar “coordinar las políticas en el área social, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.”

20. El artículo 1º de la DSL dice: “Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes.” Y luego en el artículo 4º referente a los derechos de los migrantes se dice: “Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país.”

Entre 1996 y 1997 se firman dos protocolos para la Integración Educativa para Formación de Recursos Humanos de Nivel a Post-Grado y a nivel de Grado Universitario para el ejercicio de Actividades Académicas.

En 1997 tiene lugar un importante Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur donde se establece que “los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo.” Y continúa “El presente Acuerdo también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Partes siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes.”

En este acuerdo se tienen en cuenta la situación de aquellos trabajadores que han sido trasladados temporalmente al territorio de otro Estado Parte afirmando que las prestaciones de salud serán otorgadas, siempre que la Entidad Gestora del Estado de origen autorice su otorgamiento. Por último, este acuerdo regula a aquellos países que posean regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, estableciendo mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte en cualquier Estado Parte.

En 1998 se celebra el Plan Trienal y Metas del Sector Educativo. Este plan tenía como marco referencial dos cuestiones importantes, por un lado que en la región aumentará el requerimiento por hacer realidad la meta de conseguir educación de calidad para todos, buscando una mayor justicia social, la eliminación de la pobreza y una mayor competitividad en el mercado basada en la capacidad y productividad de las personas. En segundo lugar entendiendo que se intensificará la movilidad de la fuerza laboral, traspasando fronteras, buscando empleo en zonas de mayor actividad económica o polos de desarrollo industrial, lo que demandará a la educación la formación de una conciencia de integración y la posesión de nuevos hábitos, actitudes y competencias laborales generales.

En el 2000 se celebra un importante acuerdo sobre Exención de Visas entre Estados Partes del MERCOSUR. En este se establece que los nacionales de cualquiera de los Estados Partes, cuyo propósito sea el de desarrollar actividades

en el ámbito de sus profesiones, podrán tener acceso sin necesidad de visa, al territorio de los demás Estados Partes, con múltiples ingresos.

Otra instancia orgánica que trata la materia de la migración laboral, aunque no exclusivamente, es el Foro Económico y Social (FES). A diferencia de las otras instancias se trata de un ámbito que excluye a los sectores gubernamentales y está integrado por representantes de sectores económicos y sociales (empresarios, trabajadores, centros de investigación y organizaciones sociales).

Existen otras instancias no estrictamente laborales, que tratan la movilidad de las personas. Este es el caso del Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios en la Región. En este ámbito se gestó la “Visa Mercosur” que buscó superar las barreras legales a la movilidad de las personas físicas prestadoras de servicios. Otra instancia es el Grupo “ad hoc” de Integración Fronteriza que trata temas específicos de estos espacios económicos.

Como lo señala Pérez Vichich (2005), la norma intergubernamental más importante en materia de migración dentro del MERCOSUR surge a partir de la Reunión de los Ministros del Interior y Justicia en 2002. Allí se dio un avance significativo en la cuestión migratoria, al aprobarse el Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes. Entre sus objetivos se encuentra la formulación de normas comunes para la tramitación y autorización de residencia, así como para tratar el problema de la irregularidad de los migrantes de los países miembros. Significa además un marco jurídico multilateral para avanzar en los temas laborales.

En el 2002 se celebra un acuerdo que regula aspectos relacionados a los tramites de residencia, en el mismo se establece que Los nacionales de un Estado Parte, que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte, podrán efectuar la tramitación migratoria de su residencia en este último, sin necesidad de egresar del mismo, asimismo los Estados Partes podrán conceder residencia temporaria o permanente, de conformidad con las categorías migratorias previstas en sus legislaciones internas. En este acuerdo se garantiza la igualdad de derechos civiles para todos los residentes de un Estado Parte –sea o no Nacional-, así como para su familia, especialmente se acuerda sobre los derechos de los hijos de los inmigrantes para asegurarles la capacidad plena de sus derechos.

En el 2003 se acuerda la creación de la “visa MERCOSUR” la cual se exigirá a las personas físicas nacionales, prestadoras de servicios de cualquiera de los Estados Partes cuando soliciten ingresar con intención de prestar temporalmente servicios en el territorio de una de las Partes.

En ese mismo año se comienza a trabajar en la implementación de Mecanismos para el Ejercicio Profesional Temporario. El objetivo de este acuerdo es facilitar la movilidad intra-bloque de los profesionales permitiendo el otorgamiento de licencias temporarias para el ejercicio de la profesión en otro Estado Parte que no sea el mismo donde se emitió dicha licencia originariamente.

En el 2003 cuando se acuerda sobre un Programa de Trabajo del Mercosur para 2004-2006 se entiende como uno de los temas prioritarios avanzar en las cuestiones que tienen que ver con la libre circulación de la mano de obra y la promoción de los derechos de los trabajadores. En este marco en 2004 se realiza un acuerdo para Facilitar las Actividades Empresariales. En este acuerdo se establece que “los empresarios de nacionalidad de los Estados Partes podrán establecerse en el territorio de cualquiera de los otros Estados Partes, para el ejercicio de sus actividades, sin otras restricciones que las emanadas de las disposiciones que rijan las actividades ejercidas por los empresarios en el Estado receptor.”

En 2004 se crea un Grupo de Alto Nivel para elaborar una “Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo. Este grupo está constituido por los Ministerios responsables por las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Partes, con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Socio-Laboral.

En 2007 en el marco de las Directrices Regionales para la Estrategia de Crecimiento del Empleo uno de los objetivos a priorizar era promoción de la integración de las unidades productivas para la sobrevivencia en un ambiente de intensa competitividad. Para el cumplimiento de ese objetivo se entiende que se deben “elaborar propuestas de estructuración de redes productivas, que prioritariamente involucren regiones fronterizas y las de menor desarrollo económico y social, para disminuir las desigualdades y diferencias entre las regiones y, de esta forma, contribuir para que las poblaciones no sean obligadas a desplazarse en la búsqueda de empleos y mejores condiciones de vida, promoviendo los emprendimientos productivos locales”

En 2008 se firman una serie de acuerdos y protocolos destinados a crear un Programa de Movilidad MERCOSUR en Educación Superior. El objetivo del mismo es facilitar la movilidad de los estudiantes así como de los profesionales flexibilizando y agilizando los procesos de reválida de títulos entre los Estados Parte. Este programa tiene como referencia similares programas realizados por la Unión Europea.

En 2008 se aprueba un Plan de Acción para la Profundización del Programa de Liberalización del comercio de Servicios en el Ámbito del MERCOSUR. Este plan tiene como objetivo liberar definitivamente el comercio de servicios para 2015. Para alcanzar dicho objetivo el plan propone etapas intermedias para la eliminación de las restricciones de acceso a los mercados y al trato nacional según el nivel de dificultad de tales restricciones.

Finalmente, aunque en un ámbito distinto a del Mercosur, pero en una materia clave para la integración laboral, la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado (2007) adoptó el Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social<sup>21</sup>. El ámbito de aplicación del Convenio son los estados de la Comunidad Iberoamericana y se aplica no sólo a los trabajadores nacionales de dichos países y a sus familiares, sino también a los nacionales de terceros países que presten servicios en alguno de los estados que forman parte del convenio.

El acuerdo se limita a las prestaciones de carácter contributivo relativas a la invalidez, vejez, supervivencia y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los términos que formulen los distintos estados. Sin embargo, se prevé la posibilidad de que dos o más estados, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, puedan ampliar su ámbito y lo extienda a otras prestaciones. Se excluyen las prestaciones médicas, así como los regímenes no contributivos ni de asistencia social y a los correspondientes a las víctimas de guerra. El Convenio Multilateral no supone una desaparición de los pactos bilaterales que se hayan suscrito entre dos estados o los que sean de aplicación multilateral en el ámbito subregional.

## 6. Consideraciones finales

El presente análisis muestra el mercado de trabajo es uno de los principales factores de expulsión-atracción de los migrantes regionales. La decisión de movilidad territorial transfronteriza tiene un fuerte componente de

determinantes relacionados con el mercado de trabajo y las perspectivas económicas de la economía de origen. Los flujos intrarregionales se dirigieron hacia economías con estructuras productivas favorables a la creación de empleo.

Argentina como el principal destino de las corrientes migratorias al interior del bloque. A su vez, cuatro subpoblaciones determinan casi el 80% del stock de migrantes, estos son los paraguayos y uruguayos residentes en Argentina, y los brasileños y argentinos residentes en Paraguay. Estos grupos de migrantes tienden a feminizarse en la década de los noventa, con excepción de los paraguayos en argentina cuya composición por sexo tiende a equilibrarse. En general la edad promedio de estas poblaciones de migrantes aumentó significativamente en la década de los noventa, salvo los paraguayos residentes en Argentina cuya edad promedio cayó levemente. Esta tendencia de la edad explica el carácter más reciente que tiene la emigración de paraguayos a Argentina respecto a los restantes grupos de migrantes regionales.

La caracterización de los principales flujos bilaterales en el Mercosur arrojó algunos resultados interesantes. La subpoblación más importante de migrantes regionales, los paraguayos en Argentina, muestran una estructura típica de población migrante, con alta concentración de personas en las edades medias. Estos presentan mayores tasas de actividad tanto respecto a los argentinos como respecto a la población paraguaya de origen. Se trata por lo tanto de una población típicamente migrante motivada por razones laborales.

Mientras tanto los argentinos en Paraguay presentan una composición por edades más similar a la del país de destino que a la de origen, en general más joven y con mayor proporción de hombres que la de Argentina. Las tasas de participación de este colectivo son mayores a la de los nativos aunque algo menores a la de la población de origen, lo que reafirma la hipótesis de que la motivación laboral tiene menor incidencia como factor explicativo del desplazamiento de esta población. Probablemente este flujo esté explicado por el retorno a Paraguay de hijos de paraguayos nacidos en Argentina.

En lo que respecta a la caracterización de los flujos entre Paraguay y Brasil, se advierte un perfil típico de migrante laboral entre los brasileños que viven en Paraguay. El elevado índice de masculinidad de esta población indica que la migración de este colectivo está orientada a acti-

21. El mismo ha sido suscrito por catorce países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela) y a la fecha ha sido ratificado por El Salvador, Ecuador, Chile y Brasil, España, Uruguay y Venezuela.

vidades de mayor demanda masculina, concretamente en el sector agricultura.

Por otro lado, el perfil de los emigrantes paraguayos a Brasil sugiere una alta incidencia de hijos de brasileños que retornaron a su país con su descendencia nacida en el exterior. En este colectivo se destaca el bajo nivel educativo; esta escasa escolarización, al tratarse de una migración fronteriza y ligada a actividades agrícolas, puede explicarse por la existencia de dificultades de acceso a la educación en el medio rural o a limitaciones lingüísticas.

Por último, en lo que refiere a los emigrantes uruguayos hacia Argentina, si bien en este colectivo se advierten características típicas de un grupo migrante, la alta proporción de adultos mayores indica que se trata de un flujo migratorio muy antiguo. Por su parte la pirámide migratoria de argentinos en Uruguay muestra un elevado peso en las edades más jóvenes; lo que indicaría una alta presencia de retornos de padres y madres uruguayos con hijos nacidos en Argentina.

Si se observa la inserción laboral de los inmigrantes en Argentina, el país con mayores flujos regionales de entrada, se advierte que estos ocupan la parte inferior de la escala socio-profesional, desarrollando tareas en actividades de servicios, comercio, construcción y agrícolas. Las condiciones de su inserción laboral son en general precarias y al margen de los sistemas regulatorios. No obstante, la informalidad laboral y la consecuente desprotección frente a los riesgos laborales es un problema que afecta a las poblaciones de estos países en su conjunto. Por lo tanto, si bien se observa una mayor incidencia de la precariedad laboral entre los inmigrantes, las políticas favorables a una mayor integración de los mismos, necesariamente deben formar parte una política laboral más general cuyo objetivo sea reducir las vulnerabilidades de los trabajadores de la región, migrantes y nativos.

Los temores sobre los posibles efectos negativos de la inmigración en los países de destino (desplazamiento de la fuerza de trabajo y reducción de los salarios), no tiene un correlato en las realidades analizadas. El amplio volumen de investigaciones empíricas en EEUU y Europa ha concluido que los efectos negativos de la inmigración sobre los mercados de trabajo local son difícilmente detectables. La principal explicación es que el grueso de los trabajadores inmigrantes no compite por los mismos puestos de trabajo que los nativos, y de hecho los inmigrantes tienden a ocupar los vacíos en el mercado laboral que dejan

los nativos. La predominancia de la complementariedad por sobre la sustitución entre la mano de obra migrante y nativa, tiene efectos positivos en otros ámbitos. Por ejemplo la mayor oferta de servicios a los hogares, que se ve facilitada por la mano de obra inmigrante, redundó en un aumento de la participación laboral de las mujeres nativas en varias economías de la OCDE.

No obstante, la investigación de los impactos de la inmigración en los países de la región, y en general en los países no desarrollados, es muy escasa. En el presente trabajo se realizó un análisis de los impactos de la inmigración en el mercado de trabajo de Argentina, el principal destino de las migraciones regionales. El análisis en base a la EPH de 2006 permite rechazar la hipótesis de un impacto de la PEA inmigrante en la tasa de ocupación, la tasa de formalidad y el salario de los trabajadores argentinos. Por lo tanto resulta difícil justificar las implicaciones del modelo estándar de libro de texto, en el cual un aumento de la oferta de trabajo, provocada por la inmigración, debería implicar un descenso en los salarios de los trabajadores autóctonos, en mercados de trabajo flexibles, en los cuales los salarios relativos se ajustan a factores de demanda y oferta, o bien debería implicar un descenso de la tasa de empleo en mercados donde las rigideces de precios impiden el ajuste vía salarios relativos. Las estimaciones realizadas son más consistentes con la hipótesis de complementariedad entre el trabajo inmigrante y el autóctono.

Al evaluar los impactos de la movilidad debe tenerse en cuenta que este fenómeno comprende mucho más que el simple movimiento permanente de personas desde un país de origen a un país de destino. La migración actual incluye nuevas facetas como la creciente circularidad o periodicidad de los movimientos (la movilidad de estudiantes o el trabajo temporal) que están cambiando el significado social de la misma. La movilidad debe ser estimulada mediante programas que establezcan incentivos adecuados, un ejemplo son los programas destinados a la movilidad de estudiantes, profesionales y académicos.

La disparidad económica suele ser la causa de las mayores resistencias de los Estados nacionales a la movilidad laboral. Si bien la reasignación del factor trabajo entre regiones al interior de un bloque económico es positiva desde el punto de vista de la eficiencia económica, no está exenta de efectos indeseados. Esto ocurre cuando las migraciones son procesos marcadamente selectivos,

por ejemplo cuando afecta casi exclusivamente a los trabajadores calificados y la población joven. Si además existe una selección por región de origen, la situación podría desembocar en proceso perverso para determinados países o regiones que verían erosionar su dotación de capital humano (“brain drain” y “youth drain”).

En la literatura reciente, el análisis de la migración calificada, y en particular de la altamente calificada, se pone énfasis en la circulación. La expresión “brain drain” tiende a ser progresivamente eliminada y se utilizan otras, como “brain exchange”, que ponen el acento en la movilidad que tiene lugar tanto desde como hacia los países desarrollados, así como la que tiene lugar entre los países en desarrollo, enfatizando las posibilidades de intercambio y de transferencias de saberes y habilidades que conlleva esta modalidad. (Pellegrino y Cabella, 1995)

En el caso del Mercosur, si bien se constató que el nivel de calificación es una variable determinante de la propensión a la movilidad, las cifras sobre emigración de personas de nivel educativo alto no presenta niveles preocupantes en la comparación internacional. No obstante es un hecho evidente que el destino predominante de esta emigración no es la región, sino los países desarrollados. Por lo tanto el Mercosur tiene en este aspecto una oportunidad, más que un riesgo. La clave está en establecer los incentivos adecuados para que la región ocupe un lugar más relevante como destino de dicha migración calificada con origen en los países del bloque.

Una clave en una estrategia de este tipo es promover con mayor intensidad la movilidad regional de estudiantes a través de programas de intercambio a una escala cuantitativamente significativa. El éxito de los programas de intercambio en Europa, como el programa de educación superior Erasmus, es un ejemplo de que se puede aprovechar la mayor propensión a la movilidad geográfica de los jóvenes y al mismo tiempo sentar las bases para una mayor movilidad en el futuro.

Las externalidades positivas de estas experiencias son diversas. En primer lugar favorece la movilidad per sé de la población en el futuro. La evidencia empírica sugiere que aquellas personas que han experimentado movilidad en el pasado, tienen mayor probabilidad de movilizarse territorialmente en el futuro, por lo tanto la extensión de estos programas educativos, tendría un efecto positivo sobre la propensión a la movilidad de la población del Mercosur en el futuro. En segundo lugar, la movilidad

de jóvenes estudiantes al generar vínculos académicos y profesionales fortalece las redes de contactos regionales que facilitarían la movilidad futura tanto de personas como de ideas.

El análisis de la información sobre intención a la migración mostró una relación significativa entre la opinión positiva sobre la integración regional y la propensión a migrar. Por lo tanto, todos los esfuerzos que faciliten la percepción de los beneficios de la integración por parte de los habitantes del Mercosur será un incentivo a la migración regional.

Otro objetivo necesario es garantizar los beneficios sociales a través de las fronteras. La portabilidad de las pensiones, al reducir los costos esperados de la movilidad, aumenta la propensión a la migración pero también constituye una política de fomento al retorno de los migrantes a sus países de origen, es decir favorece la circularidad de las migraciones. También debe reconocerse que, a pesar de los importantes avances en la materia, la elevada incidencia de la informalidad en las economías de la región impone una limitación a los impactos esperados de estas medidas. Aquí surge nuevamente la necesidad de la integralidad de las políticas sociales y la definición de una política laboral más general cuyo objetivo sea reducir las vulnerabilidades de los trabajadores de la región, migrantes y no migrantes.

Por otro lado, es necesario fortalecer el estatus institucional en asuntos sociales y laborales. Esto implica asegurar un lugar reconocido y claramente definido a nivel de la estructura institucional del bloque tanto técnica como decisional. Por último, para fortalecer la dimensión social de la integración es necesario promover la concertación y el diálogo social y político. Como lo señala Campero (1999) esto supone que, más allá de los debates en el seno del ordenamiento interno del Mercosur, es necesario abrir la cuestión social y laboral a espacios más amplios de discusión en los países, con el propósito de construir una conciencia a nivel de la sociedad sobre la relevancia de tal cuestión, de manera tal que se generen convicciones en ella capaces de sustentar en el largo plazo los compromisos que se adquieran.

## 7. Referencias

- Amuedo-Dorantes, C. y S. Pozo (2006) Migration, Remittances and Female Employment Patterns. *American Economic Review*, 96(2), pp 222-226
- Andersen, L.E., Christensen, B.J. y Molina, O. (2005) The Impact of Aid on Recipient Behavior: A Micro-Level Dynamic Analysis of Remittances, Schooling, Work, Consumption, Investment and Social Mobility in Nicaragua. Institute for Advanced Development Studies Development Research, Working Paper Series 02/2005.
- Böheim, R. y Taylor, M. (2002) Tied down or room to move? Investigating the relationships between housing tenure, employment status and residential mobility in Britain, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 49, No. 4, pp. 369-92.
- Bologna E. y M. Falcón (2008) Migración y desplazamientos de población entre países del MERCOSUR: estado alrededor del 2000 y cambios en la década del 90. Trabajo presentado en el XVI Encuentro Nacional de Estudios Poblacionales, realizado en Caxambu- MG –Brasil, del 29 de septiembre al 03 de octubre del 2008.
- Bonin, H., Eichhorst, W., Florman, C., Hansen M.O., Skiold, L., Stuhler, J., Tatsiramos K., Thomasen, H. y Zimmermann, K.F. (2008) Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits, IZA Research Report 19.
- Borjas, G. (1994) Self-selection and the earnings of immigrants, *American Economic Review*, Vol. 77, No. 4, pp. 531-53.
- Borjas, G. (1999) Immigration and welfare magnets, *Journal of Labor Economics*, Vol. 17, No. 4, pp. 607-37.
- Borjas G (2003) The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1335-1378.
- Bayoumi, T., y Eichengreen, B. (1992) Shocking aspects of European monetary integration, CEPR Discussion Paper Series, no. 643, Centre for Economic Policy Research.
- Campero, G. (1999) La cuestión laboral en el Mercosur: procesos, opciones y posibilidades. Mimeo.
- Calero, C., Bedi, A.S. y Sparrow, R. (2008) Remittances, Liquidity Constraints and Human Capital Investments in Ecuador. IZA Discussion Paper 3358, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Card, D. (2005) Is the New Immigration Really So Bad?, *The Economic Journal*, 115(507), pp 300-323.
- Carrasco R., J.F. Jimeno y C. Ortega (2004) The Effect Of Immigration On The Employment Opportunities Of Native-Born Workers: Some Evidence For Spain, *Economics Working Papers* we046122, Universidad Carlos III, Departamento de Economía.
- CELADE (2006) Migración Internacional. Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Chiquiar, D. y Hanson, G. (2002) International migration, self-selection, and the distribution of wages: evidence from Mexico and the United States, *NBER Working Paper*, No. 9242.
- Clark, X., Hatton, T. y Williamson, J. (2003) What explains emigration out of Latin America?
- De Grauwe, P. (1994), *Teoría de la integración monetaria*. Madrid, Celeste Ediciones.
- Decressin, J., y Fatás, A. (1995) Regional labor market dynamics in Europe, *European Economic Review*, 39, pp. 1627-55.
- Dolado, J.J y Vazquez, P. (2008) Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España. *Estudios Económicos* 01-08, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- Eichengreen, B. (1990) One money for Europe? Lessons from the US currency union, *Economic Policy*, abril, pp. 117-87.
- European Commission (2003) "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment", COM (2003) 336 final, Brussels.
- European Commission (2004), EMU after five years, *European Economy, Special Report No. 1*, Bruselas, European Communities.
- European Commission (2006), *Employment in Europe 2006*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Commission.
- European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions (2007) "Labor Mobility in a transatlantic perspective", Conference Report, Dublin.
- Ferré, L., Gonzalez, L. y Ortega, F. (2009) Immigration, Family Responsibilities and the Labor Supply of Skilled Native Women, IZA Discussion Paper 4265.
- Ferreiro J. y F. Serrano (2007) Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones. Documento de Trabajo 107/2007 Fundación Alternativas.
- Fouarge y Ester (2007) Factors determining international and regional migration in Europe. European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions.
- Harris, J. y Todaro, M. (1970) Migration, unemployment and development: a two-sector analysis', *American Economic Review*, Vol. 60, No. 5, pp 126-42.
- Hatton, T. y Williamson, J. (2002) What fundamentals drive world migration?, *NBER Working Paper* No. 9159.
- Holzmann, R., Koettl, J. y Chernetsky, T. (2005) Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: an Analysis of Issues and Good Practices, documento preparado para el programa Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission of International Migration.
- Jennissen, R. (2003) Economic determinants of net international migration in Western Europe, *European Journal of Population*, 19, pp. 171-98.
- Krieger, H. (2006) "Long distance mobility within the EU: considering the Lisbon Agenda and transitional arrangements". Discussion paper presented at a Foundation seminar with stakeholders of the Governing Board in Luxembourg.
- Liebig, T. y Sousa-Poza, A. (2004) Migration, self-selection and income inequality: an international analysis', *Kyklos*, Vol. 57, No. 1, 2004, pp. 125-46.
- Longui, S., Nijkamp, P. y Foot, J. (2008) Meta-Analysis of Empirical Evidence of the Labour Market Impacts of Immigration. *Region et Développement*, 27, pp. 161-190.
- Mundell, R. (1961) A theory of optimum currency areas, *American Economic Review*, 51, pp. 657-65.
- Martínez-Pizarro, J y Villa, M. (2005) International migration in Latin America and the Caribbean: a summary view of trends and patterns. United Nation Expert Group Meeting on International Migration and Development, UN/POP/MIG/2005/14.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J. (1993) Theories of international migration: a review and appraisal', *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3, pp. 431-66.
- Massey, D., Goldring, L. y Durand, J. (1994) Communities in transnational migration: an analysis of nineteen Mexican communities', *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 6, pp. 1492-533.
- McKenzie, D. y Rapoport, H. (2006) Can Migration Reduce Educational Attainment? Evidence from Mexico, *Policy Research Working Paper Series* 3952, Banco Mundial, Washington DC.
- McKenzie, D. y Rapoport, H. (2007) Self-selection patterns in Mexico-U.S. Migration: The Role of Migration Networks. *Policy Research Working Paper Series* 4118, Banco Mundial, Washington DC.
- Mishra, P. (2007) Emigration and Wages in Source Countries: Evidence from Mexico. *Journal of Development Economics*, 82(1), pp 180-199.
- OIT (2003) *Panorama Laboral 2002: América Latina y Caribe*.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2005) *Employment Outlook*, París.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009) *Perspectivas Económicas de América Latina 2010*. Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. París.
- Pedersen, P., Pytlikova, M. y Smith, N. (2004) Selection or network effects? Migration flows into 27 OECD countries, 1990-2000', IZA Discussion Paper, No. 1104, 2004.

Pérez Vichich N. (2005) "El Mercosur y la Migración Internacional", Naciones Unidas, UN/POP/EGM-MIG/2005/05.

Pellegrino, A Cabella, W. (1995) Emigración de científicos: el caso de Uruguay. En: Charum, J. Meyer, J.B. (Editores) (1998) El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana. Bogotá, Colombia Escuela Superior de Administración Pública.

Pellegrino, A. (2000), Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes, Montevideo, Universidad de la República-CEPAL-CELADE. Mimeo.

Pellegrino, A. (2002) Skilled Labour Migration from Developing Countries: Study on Argentina and Uruguay. International Migration Papers 58. Geneva: International Labour Office.

Piore, M. J. (1979), Birds of passage: migrant labour in industrial societies. Cambridge, Cambridge University Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: movilidad y desarrollo humanos.

Ribeiro De Sant'Ana, M. (2003) "Libre Circulação de Trabalhadores no Mercosul", en Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD). Brasilia.

Stalker, P., (1994) The Work of Strangers: A survey of international labour migration, OIT, Ginebra. Stark, O. (1991) The migration of labour, Blackwell.

Taylor, J.E y López-Feldman, A. (2007) Does Migration Make Rural Households More Productive? Evidence from Mexico. Working Papers 07-10, Dirección de Economía del Desarrollo Agrícola de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

Texidó, E.; G. Baer; N. Pérez Vichich; A.M. Santestevan y P. Gomes (2003) "Migraciones Laborales en Sudamérica: el MERCOSUR Ampliado", Estudios sobre Migraciones Internacionales 63, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

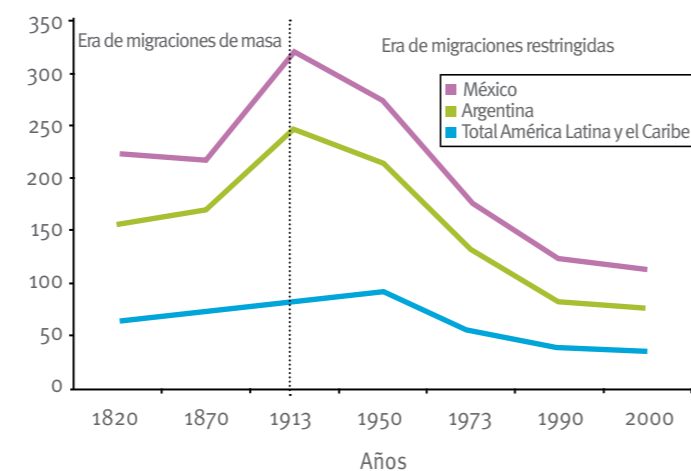
Theodos, B.A. (2006) Geographic mobility and geographic labour mobility in the United States, Washington DC, The Urban Institute.

Vandenbrande, T. (ed.), Coppin, L., Ester, P., Fasang, A., Fouarge, D., Geerdes, S., Schömann, K., y van der Hallen, P. (2006) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Mobility in Europe. Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

### 8. Anexo

#### Gráficos

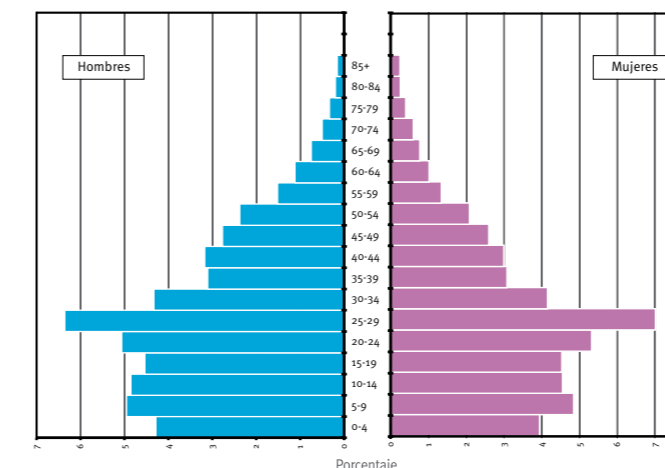
**Gráfico A.1. Relación entre el PBI per cápita de América Latina y Caribe con países europeos seleccionados (España, Italia, Noruega, Portugal y Suecia). 1820-2000**



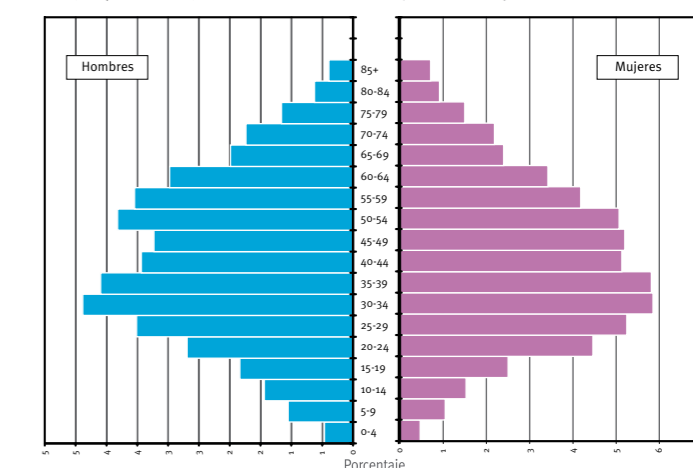
Fuente: Extraído de OIT (2002)

**Gráfico A.2. Pirámides de poblaciones seleccionadas nacidas en países del Mercosur y residentes en otro país del área.**

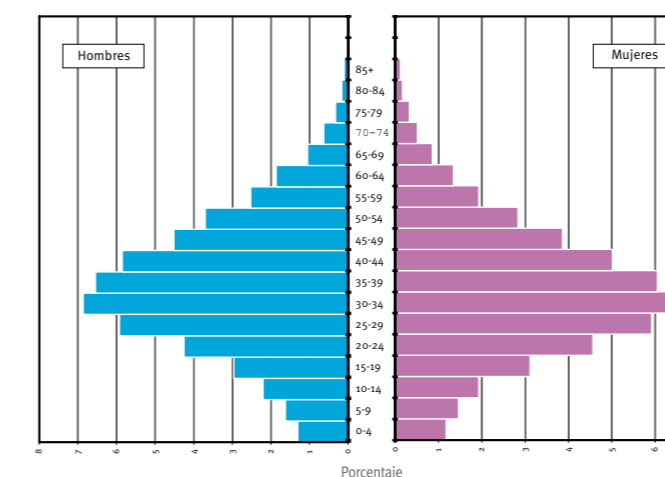
Argentinos en Paraguay - Porcentaje sobre la población total (63.006)



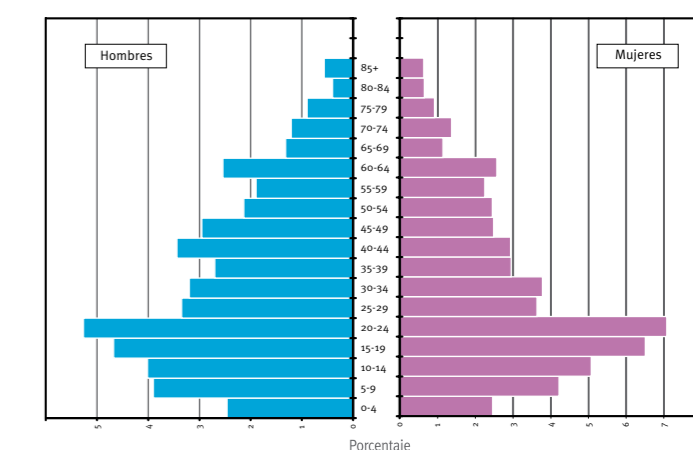
Paraguayos en Argentina 2001 - Porcentaje sobre la población total (325.046)



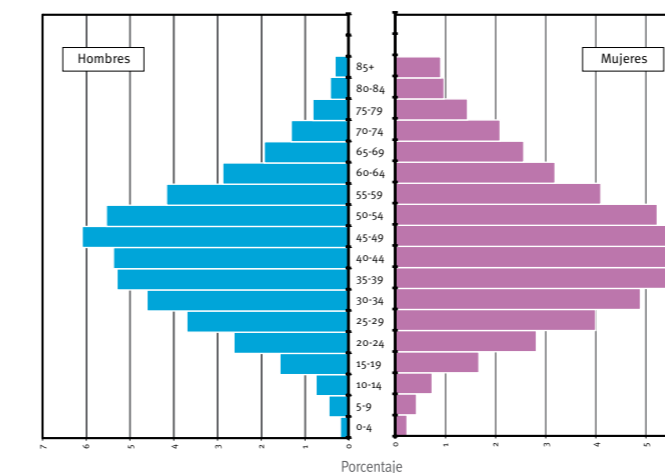
Brasileros en Paraguay 2002 - Porcentaje sobre la población total (81.337)



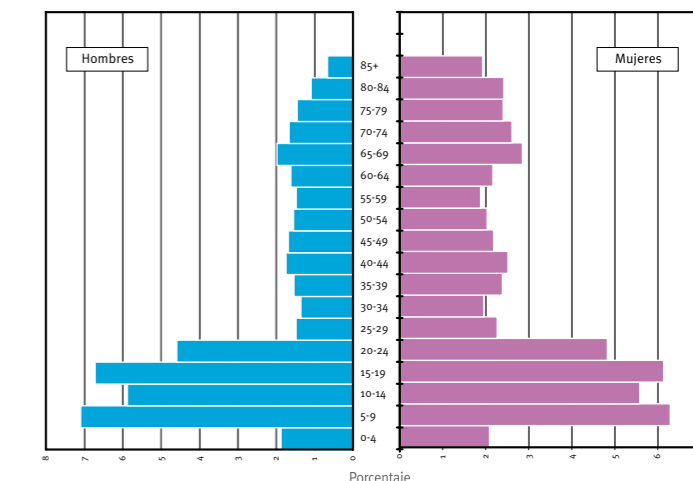
Paraguayos en Brasil 2000 - Porcentaje sobre la población total (38.833)



Uruguayos en Argentina 2001 - Porcentaje sobre la población total (117.568)



Argentinos en Uruguay 1996 - Porcentaje sobre la población total (36.356)



Fuente: Bologna y Falcón (2008) a partir de IMILA-CELADE 2008.

Gráfico A.3. Porcentaje de población activa (de 14 y más años) residente en Argentina y nacida en los países limítrofes. Año 2006, 31 conglomerados urbanos.

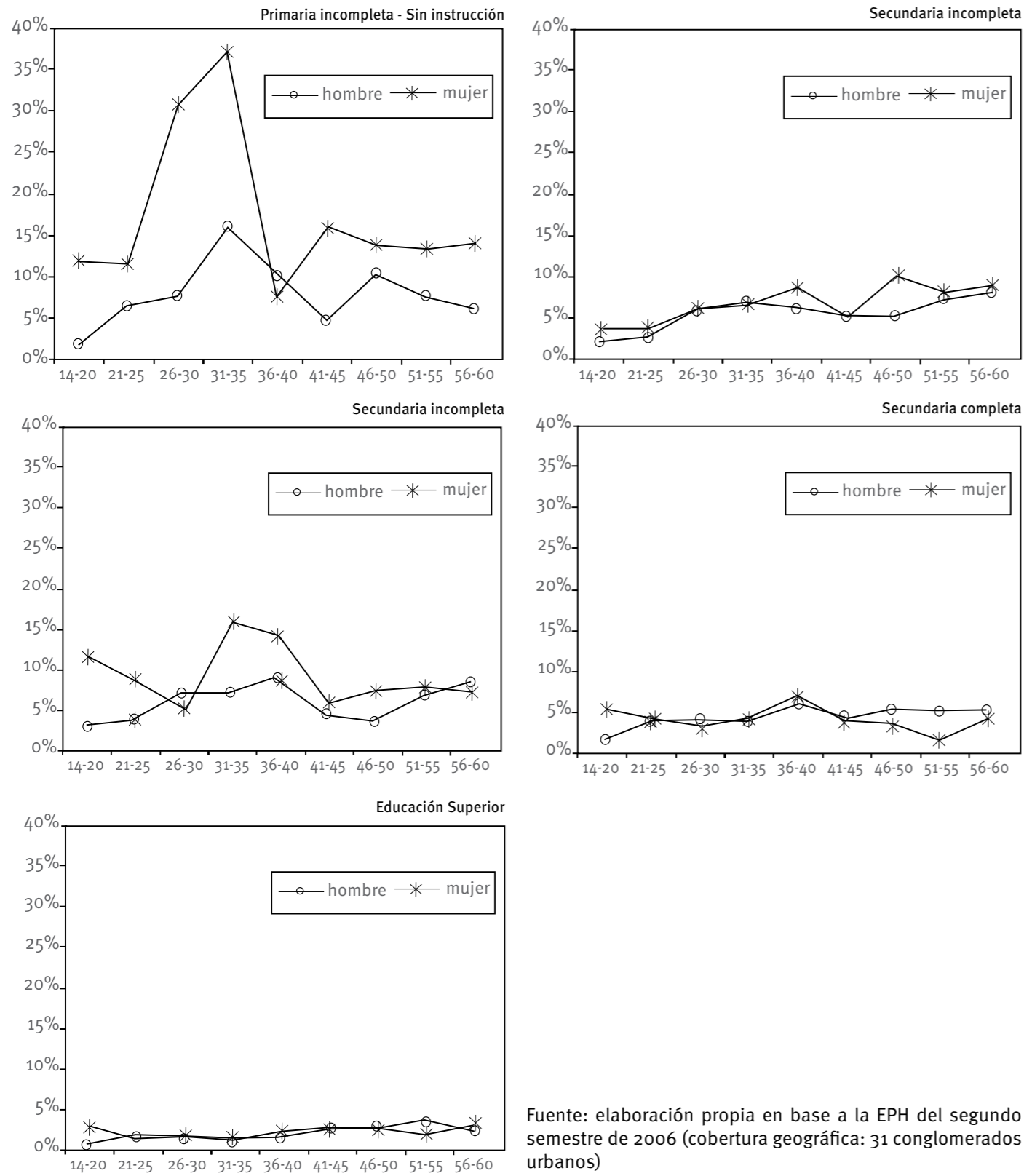
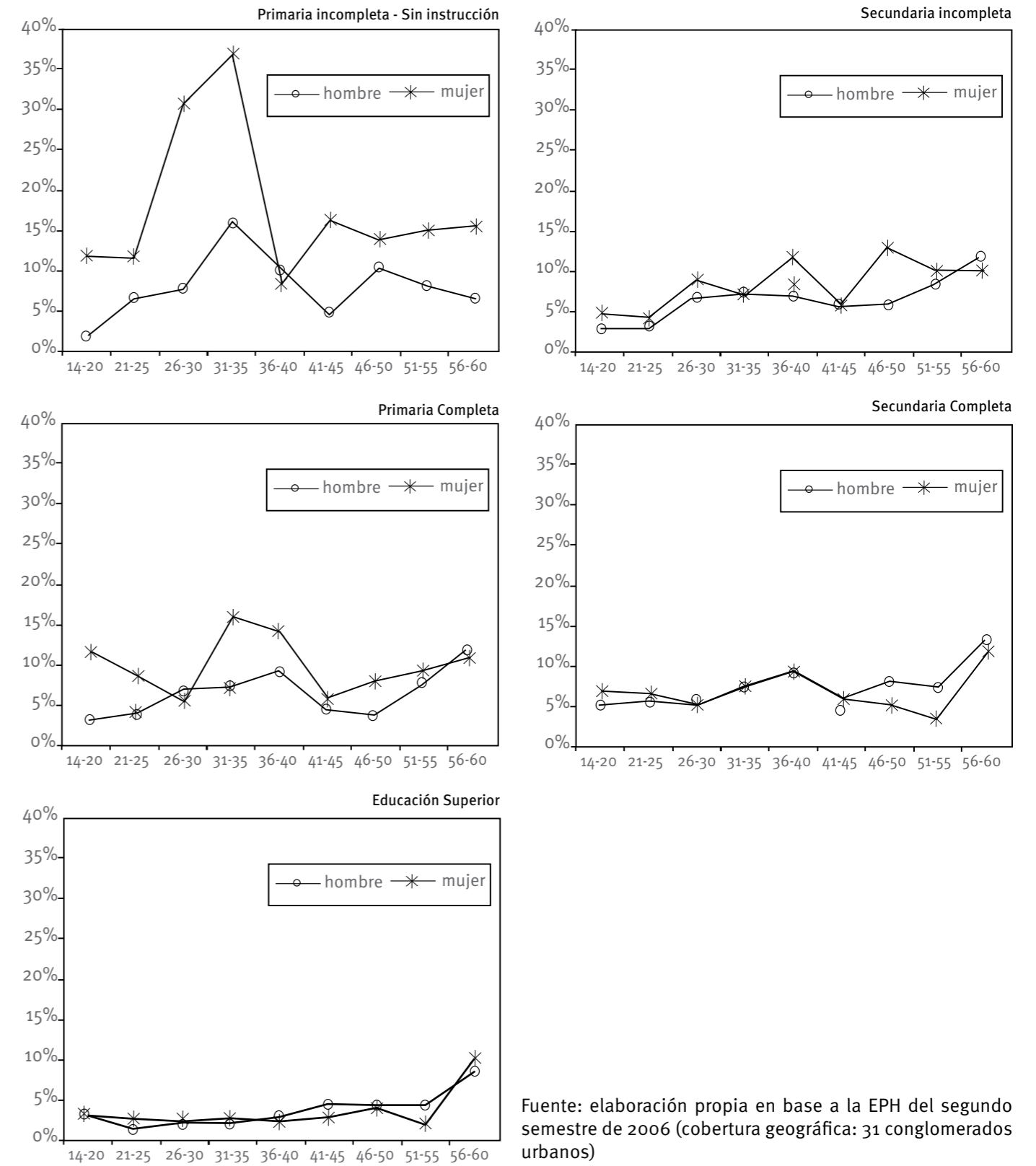
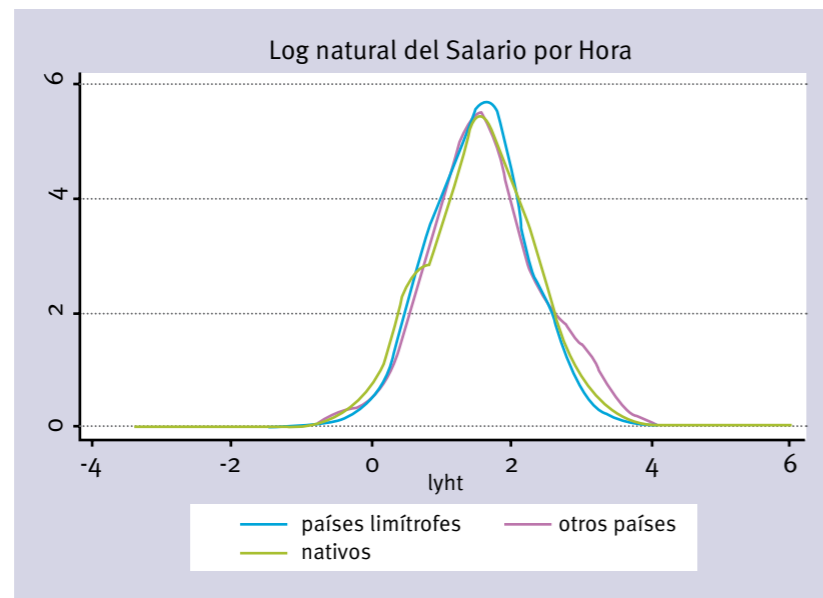


Gráfico A.4. Porcentaje de población activa (de 14 y más años) residente en Argentina y nacida en otros países. Año 2006, 31 conglomerados urbanos.

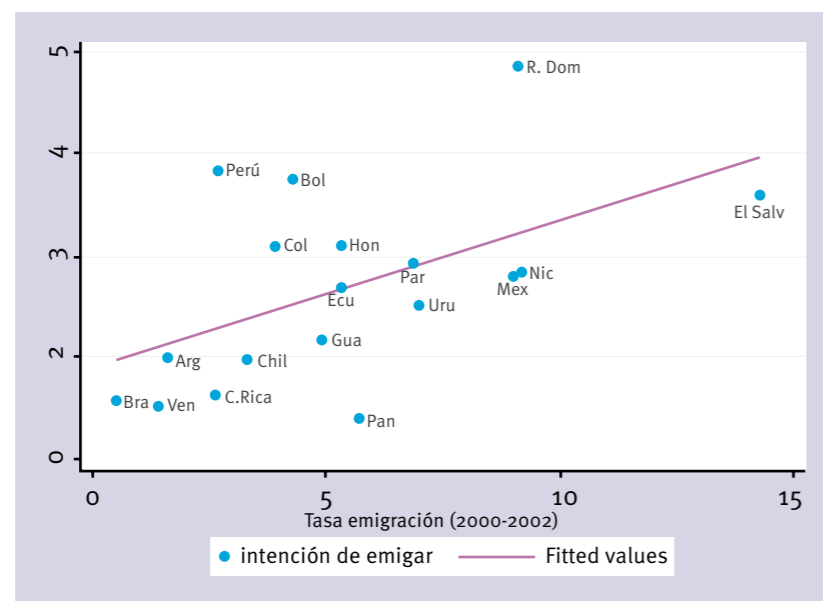


**Gráfico A.5. Densidad (Kernel) del logaritmo natural del salario por hora según origen de la población residente en Argentina. Año 2006**



Fuente: estimación propia en base a la EPH 2006 del 2do semestre.

**Gráfico A.6. Promedio de la intención a emigrar (Latinobarómetro 2005) y tasas de emigración en 2000-2002 en ALC.**



Fuente: elaboración en base a IDH 2009 y Latinobarómetro de 2005.

**Cuadros**

**Cuadro A1: Distribución de los encuestados que respondieron “tener o haber tenido intención de emigrar a otro país” según país de destino. Latinobarómetro**

destino	2004								
	Origen								
	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay	Bolivia	Chile	Venezuela	Resto LAC	Total
Argentina	-	0	29	6	30	3	2	1	5
Brazil	2	-	10	4	9	3	2	1	2
Paraguay	2	0	-	0	1	0	0	0	0
Uruguay	1	0	0	-	0	0	1	0	0
Bolivia	1	0	0	0	-	0	0	0	0
Chile	3	0	1	2	4	-	2	1	1
Venezuela	0	1	0	0	1	0	-	1	1
Resto LAC	3	2	2	1	3	6	15	12	9
Norte América	15	37	17	18	8	23	33	62	46
Europa	68	43	40	66	39	44	37	20	31
Otros	5	17	2	2	4	21	9	2	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Latinobarómetro de 2004

**Cuadro A.2: PBI per cápita y Medidas de Desigualdad de ingresos en los países del Mercosur, países asociados y grandes regiones.**

HDI rank	PBI per capita		Medidas de Desigualdad	
	US\$ PPP 2007	Tasa de crecimiento anual 1990-2007 (%)	Ingresos Decil 10 / Ingresos Decil 1 <sup>c</sup>	Índice de GINI <sup>d</sup>
49 Argentina	13,238	1.5	31.6	50.0
75 Brazil	9,567	1.2	40.6	55.0
101 Paraguay	4,433	-0.3	38.8	53.2
50 Uruguay	11,216	1.5	20.1	46.2
113 Bolivia	4,206	1.3	93.9	58.2
44 Chile	13,880	3.7	26.2	52.0
77 Colombia	8,587	1.2	60.4	58.5
80 Ecuador	7,449	1.2	35.2	54.4
78 Peru	7,836	2.7	26.1	49.6
58 Venezuela	12,156	-0.2	18.8	43.4
América Latina y Caribe	10,077 <sup>i</sup>	1.4 <sup>i</sup>	..	..
Norte América	43,700 <sup>i</sup>	2.0 <sup>i</sup>	..	..
Europa	24,775 <sup>i</sup>	2.1 <sup>i</sup>	..	..
África	2,729 <sup>i</sup>	1.1 <sup>i</sup>	..	..
Asia	5,837 <sup>i</sup>	2.0 <sup>i</sup>	..	..
Oceania	25,206 <sup>i</sup>	2.0 <sup>i</sup>	..	..

Fuente: Elaborado en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

Cuadro A.3: Índice de Desarrollo Humano y sus componentes en los países del Mercosur, países asociados y grandes regiones.

HDI rank	Índice de Desarrollo Humano	Esperanza de Vida al Nacer	Tasa de alfabetización de adultos	Tasa bruta combinada de matriculación en educación	PBI per cápita	
	2007	2007	1999-2007 <sup>a</sup>	2007	2007	
49	Argentina	0.866	75.2	97.6 <sup>j</sup>	88.6 <sup>d</sup>	13,238
75	Brasil	0.813	72.2	90.0 <sup>i</sup>	87.2 <sup>d</sup>	9,567
101	Paraguay	0.761	71.7	94.6 <sup>i</sup>	72.1 <sup>d</sup>	4,433
50	Uruguay	0.865	76.1	97.9	90.9	11,216
113	Bolivia	0.729	65.4	90.7	86.0	4,206
44	Chile	0.878	78.5	96.5	82.5	13,880
77	Colombia	0.807	72.7	92.7 <sup>i</sup>	79.0	8,587
80	Ecuador	0.806	75.0	91.0 <sup>r</sup>	.. <sup>n</sup>	7,449
78	Peru	0.806	73.0	89.6 <sup>i</sup>	88.1 <sup>d</sup>	7,836
58	Venezuela	0.844	73.6	95.2	85.9	12,156
América Latina y Caribe						10,077
Norte América						43,700
Europa						24,775
África						2,729
Asia						5,837
Oceania						25,206

Fuente: Elaborado en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

Cuadro A.4: Indicadores de Gasto Social en los países del Mercosur, países asociados y grandes regiones.

Rank IDH	Gasto Público en Salud		Gasto público en Educación		Gasto Social (%) <sup>a</sup>	
	per capita	% del gasto	Gasto por alumno en	% del gasto		
	PPP US\$	público total	Primaria	público total		
2006	2006	2003-2006	2000-2007	2007		
49	Argentina	758	14.2	1,703	13.1	54.7
75	Brasil	367	7.2	1,005	14.5	46.3
101	Paraguay	131	13.2	518	10.0	37.0
50	Uruguay	430	9.2	..	11.6	51.4
113	Bolivia	128	11.6	435	18.1	57.3
44	Chile	367	14.1	1,287	16.0	61.6
77	Colombia	534	17.0	1,257	14.2	38.5
80	Ecuador	130	7.3	..	8.0	65.4
78	Peru	171	13.1	446	15.4	34.0
58	Venezuela	196	9.3	583	..	71.0

Fuente: Elaborado en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

Cuadro A.5: Las Remesas en países del Mercosur, países asociados y grandes regiones.

HDI rank	Tamaño de los ingresos por remesas					Region de origen								
	Ingresos por Remesas (US\$ millones)	per capita (US\$)	% de la AOD	% del PBI	Ratio Remesas / IED	Europa	América Latina y Caribe	América del Norte	Resto del mundo					
	2007	2007	2007	2007	2007									
49	Argentina	604	15	737	0.2	0.1	41.1	24.5	26.2	11.6				
75	Brasil	4,382	23	1,475	0.3	0.1	27.3	11.2	29.1	33.6				
101	Paraguay	469	77	434	3.2	2.4	4.6	82.9	11.3	5.6				
50	Uruguay	97	29	266	0.4	0.1	29.2	48.4	17.9	0.4				
113	Bolivia	927	97	194	6.6	4.5	16.7	49.3	31.7	2.5				
44	Chile	3	0	2.1	0.0	0.0	25.7	42.0	27.2	0.3				
77	Colombia	4,523	98	819	3.0	0.5	29.1	26.7	43.7					
80	Ecuador	3,094	232	1,437	6.9	16.9	52.7	3.9	43.3					
78	Peru	2,131	76	810	1.9	0.4	26.7	16.4	48.7					
58	Venezuela	138	5	191	0.1	0.2	47.1	14.7	37.8	0.4				
África						36,850	44	..	..	57.4	0.0	12.5	30.1	
Asia						141,398	36	..	..	..	17.3	0.5	32.8	49.5
Europa						119,946	160	..	..	..	62.0	4.2	20.4	13.3
América Latina y Caribe						63,408	114	..	..	..	9.7	6.2	81.2	2.9
América del Norte						2,972	..	..	..	..	..	..	..	..
Oceania						6,193	..	..	..	..	..	..	..	..

AOD: Desembolsos por Asistencia Oficial para el Desarrollo

IED: Inversión Extranjera Directa

Fuente: Elaborado en base a datos de Naciones Unidas – Informe de Desarrollo Humano 2009

Cuadro A.6. Variaciones 90s – 2000s en el volumen y la composición de los cuatro principales intercambios de población entre países del MERCOSUR

	Residentes en Argentina (censos 1991 y 2001)		Residentes en Paraguay (censos 1992 y 2002)	
	Paraguayos	Uruguayos	Brasileños	Argentinos
volumen alrededor de 2000	325.046	117.564	81.337	63.006
cambio en el volumen 90s -00s	+29,4%	-12,0%	-24,3%	+31,7%
composición por sexos alrededor del 2000	Femenina	femenina	masculina	levemente masculina
cambio en la composición por sexos 90s – 00s	acentúa feminidad	acentúa feminidad	tiende a feminizarse	se equilibra
edad media en 90s	43,7	38,3	29,3	24,6
edad media en 00s	42,7	44,7	35,8	27,9

Fuente: Bologna y Falcón (2008) en base los datos IMILA – CELADE 2008 y Censos Nacionales

Cuadro A.7. Edad media de grupos de población seleccionados nacidos en países del MERCOSUR y residente en otros países de la región

País de Nacimiento	País de residencia (año censal)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguay (2002)	Uruguay (1996)
Argentina	30,60		27,86	34,40
Brasil		28,17	35,35	
Paraguay	42,75	32,56	22,64	
Uruguay	44,73			34,07

Fuente: Bologna y Falcón (2008) en base los datos IMILA – CELADE 2008 y Censos Nacionales: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguay 2002 y Uruguay 1996.



**Cuadro A.8. Proporción de mayores de 64 años de grupos de población seleccionados nacidos en países del MERCOSUR y residente en otros países de la región**

País de Nacimiento	País de residencia (año censal)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguay (2002)	Uruguay (1996)
Argentina	9,20		4,16	19,07
Brasil		5,85	9,68	
Paraguay	13,61	9,09	4,60	
Uruguay	12,76			12,80

Fuente: Bologna y Falcón (2008) en base los datos IMILA – CELADE 2008 y Censos Nacionales: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguay 2002 y Uruguay 1996.

**Cuadro A.9. Proporción de mayores de 64 años de grupos de población seleccionados nacidos en países del MERCOSUR y residente en otros países de la región**

País de Nacimiento	País de residencia (año censal)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguay (2002)	Uruguay (1996)
Argentina	29,30		27,39	28,81
Brasil		29,60	4,26	
Paraguay	6,00	22,12	32,60	
Uruguay	2,78			25,09

Fuente: Bologna y Falcón (2008) en base los datos IMILA – CELADE 2008 y Censos Nacionales: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguay 2002 y Uruguay 1996.

**Cuadro A.9. Índice de masculinidad de grupos de población seleccionados nacidos en países del MERCOSUR y residente en otros países de la región**

País de Nacimiento	País de residencia (año censal)			
	Argentina(2001)	Brasil (2000)	Paraguay (2002)	Uruguay (1996)
Argentina	95,40		101,41	70,40
Brasil		96,93	110,04	
Paraguay	73,52	88,35	101,70	
Uruguay	92,52			93,92

Fuente: Bologna y Falcón (2008) en base los datos IMILA – CELADE 2008 y Censos Nacionales: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguay 2002 y Uruguay 1996.

**Cuadro A.10. Porcentaje de población económicamente activa según sexo. Grupos seleccionados nacidos en países del MERCOSUR y residente en otros países de la región**

País de Nacimiento	País de residencia (año censal)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguay (2002)	Uruguay (1996)
<i>Mujeres</i>				
Argentina	45,13		43,48	39,12
Brasil		44,14	27,23	
Paraguay	52,50	41,25	30,60	
Uruguay	53,22			44,64
<i>Hombres</i>				
Argentina	70,66		72,04	62,28
Brasil		69,63	88,35	
Paraguay	74,59	73,88	68,8	
Uruguay	52,50			70,56

Fuente: Bologna y Falcón (2008) en base los datos IMILA – CELADE 2008 y Censos Nacionales: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguay 2002 y Uruguay 1996.

**Cuadro A.11. Porcentaje de población mayor a 10 años con menos de 4 años de escolarización según sexo. Grupos seleccionados nacidos en países del MERCOSUR y residente en otros países de la región**

País de Nacimiento	País de residencia (año censal)			
	Argentina (2001)	Brasil (2000)	Paraguay (2002)	Uruguay (1996)
<i>Mujeres</i>				
Argentina	10,60		0,68	8,76
Brasil		37,66	1,45	
Paraguay	19,08	31,55	22,40[1]	
Uruguay	6,55			11,60
<i>Hombres</i>				
Argentina	10,70		0,59	19,61
Brasil		33,65	1,30	
Paraguay	19,88	30,30	20,90[2]	
Uruguay	7,07			12,60

Fuente: Bologna y Falcón (2008) en base los datos IMILA – CELADE 2008 y Censos Nacionales: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguay 2002 y Uruguay 1996.

**Cuadro A.12. Población total y población activa según lugar de nacimiento. Argentina, EPH del segundo semestre de 2006, 31 conglomerados urbanos**

	Personas		%	
	total	activos	Total	Activos
Nacidos en países limítrofes	816,819	505,840	3.4%	4.6%
Total nacidos en el extranjero	1,245,038	679,785	5.2%	6.1%
<b>Población total</b>	<b>24,007,368</b>	<b>11,089,703</b>		

Fuente: estimación propia en base a la EPH 2006 del 2do semestre.

**Cuadro A.13. Porcentaje de ocupados, porcentaje de trabajadores formales y salario por hora según lugar de nacimiento. Argentina, EPH del segundo semestre de 2006, 31 conglomerados urbanos**

	% ocupados (1)	% formales (2)	Salarios por hora (3)	
			promedio	desvío est.
Nacidos en países limítrofes	91.1%	32.9%	4.4	4.0
Nacidos en otros países	92.3%	46.0%	5.4	5.5
Nativos	90.5%	58.2%	5.5	6.7

Nota: (1) el porcentaje de ocupados sobre la población económicamente activa de 14 y más años. (2) porcentaje de trabajadores asalariados que tienen descuento por aportes jubilatorios sobre el total de asalariados. (3) refiere a los trabajadores asalariados

Fuente: estimación propia en base a la EPH 2006 del 2do semestre.

---

## **Estudio 4. Movilidad de factores en el MERCOSUR**

**Libre circulación de capitales productivos (IED)**

---

Ricardo Rozemberg  
Christian Leroux  
CENIT

Febrero de 2010

## ÍNDICE

1. Introducción.....	150
2. Regulación Normativa de la IED en la Unión Europea y el MERCOSUR.....	151
2.1. Regulación de la Inversión Extranjera Directa en la Unión Europea.....	152
2.2. Regulación de la Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR.....	154
3. Regulación Normativa de la IED en los Estados Partes del MERCOSUR.....	159
3.1. El marco legal sobre IED en Argentina.....	159
3.2. El marco legal sobre IED en Brasil.....	160
3.3. El marco legal sobre IED en Paraguay.....	161
3.4. El marco legal sobre IED en Uruguay.....	161
3.5. Los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TPPRI): visiones y experiencias diferentes en los Estados Partes del MERCOSUR.....	162
3.6. En síntesis.....	163
4. Regulación de los Incentivos a la Inversión en la Unión Europea y en el MERCOSUR.....	164
4.1. Regulación de los Incentivos a la Inversión en la Unión Europea.....	164
4.2. Regulación de los Incentivos a la Inversión en el MERCOSUR.....	166
4.3. En síntesis.....	168
5. Conclusiones. Apuntes para la construcción de una Agenda hacia el futuro.....	168
Bibliografía.....	174

## 1. Introducción

La integración regional presenta diferentes modalidades y tipologías, que se condicen con el alcance y profundidad de los compromisos que los socios se comprometen a adoptar. Así, en las zonas de libre comercio, las partes integrantes sólo adhieren a la idea de desmantelar toda traba al comercio intrazona.

En las uniones aduaneras, se adiciona al objetivo de la zona de libre comercio, el establecimiento de una política comercial externa común (arancel único respecto de terceros países, disciplinas comerciales comunes, negociaciones en conjunto con países no miembros).

La cuestión de la libre movilidad de factores productivos (trabajo y capital, básicamente) recién es introducida como temática propia de la integración en los mercados comunes. En efecto, este estadio integrador abarca la conformación de un área de libre comercio y el establecimiento de una política comercial externa común, en donde el capital y el trabajo se desplazan sin obstáculos a lo largo del espacio ampliado.

Dado que tanto la Unión Europea como el MERCOSUR tienen como objetivo final la conformación de un mercado común, la libre circulación de factores aparece como una cuestión de relevancia en ambos frentes. A este respecto, en el caso de la UE la movilidad del trabajo y el capital a nivel regional está bien avanzada, habiéndose logrado incluso la unión monetaria entre buena parte de sus socios.

El MERCOSUR, por su parte, está recién en proceso de completar su Unión Aduanera –aún imperfecta-, y con no pocos inconvenientes. Por lo que la problemática de la libre movilidad de factores productivos aparece como parte de la agenda de largo plazo del proceso integrador.

No obstante ello, la expansión de las firmas de algunos Estados Partes a escala regional, invirtiendo, produciendo y/o distribuyendo sus bienes o servicios en diferentes partes del espacio ampliado, así como el mayor flujo de empresarios y ciudadanos en general, ya son parte de una realidad MERCOSUR, que corre en paralelo a los avances negociadores.

En este marco, la libre movilidad del capital productivo –objeto de análisis en este Documento- es uno de los aspectos que hacen a la conformación del mercado común.

Significa garantizar la libre circulación y establecimiento de las empresas de los países socios en el ámbito del proceso integrador (eliminando obstáculos, brindando trato nacional y no discriminatorio, tratamiento tributario no distorsivo, posibilidad de acceso a programas de apoyo público, eventual trato preferencial en relación a terceros países) así como procurar condiciones de competencia leal para la atracción de capitales productivos nacionales, regionales e internacionales (armonizando incentivos y evitando una carrera de subsidios entre Estados).

Este tema cobra relevancia en el MERCOSUR, si se tiene en cuenta la fuerte expansión de la IED que ingresa a la región en los últimos años, que ascendió a 57.000 millones de dólares en 2008 (ver Gráfico 1). En igual sentido, y de la mano de un proceso de internacionalización de firmas de la región, fundamentalmente brasileñas y en menor medida de Argentina, los flujos de IED del MERCOSUR en el exterior también han observado un particular dinamismo (Gráfico 2), superando los 22.000 millones de dólares en el último año.

Gráfico 1- Flujos de IED en MERCOSUR

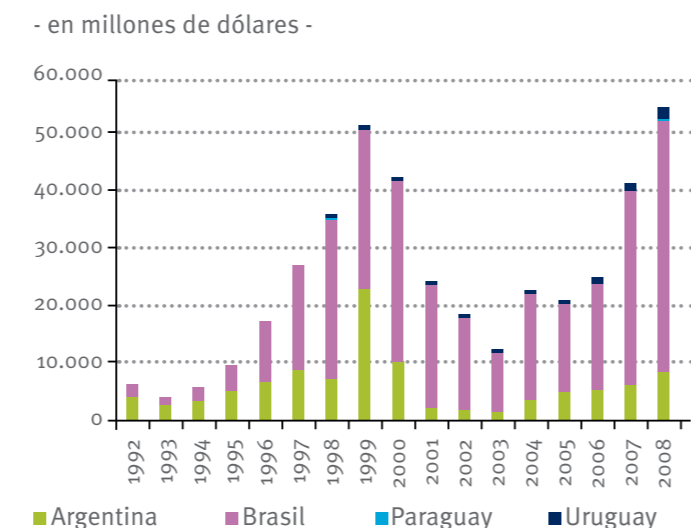
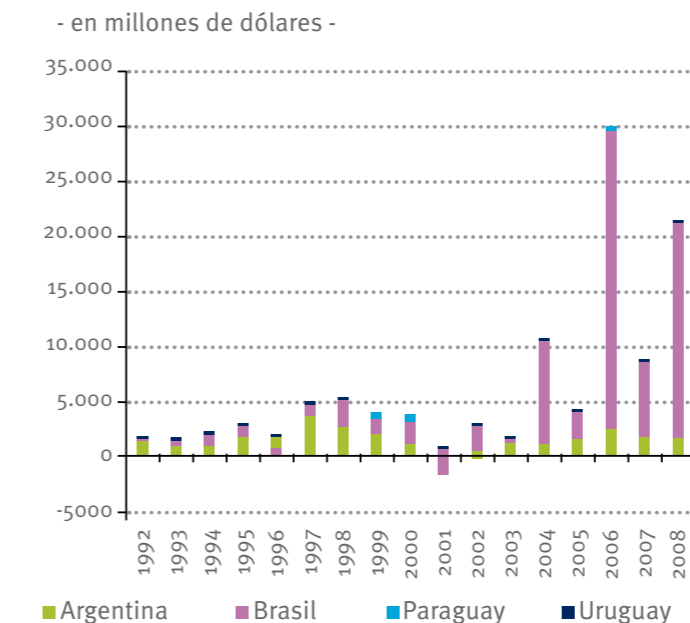


Gráfico 2- Flujos de IED del MERCOSUR en el exterior



Fuente: Bologna y Falcón (2008) en base los datos IMILA – CELADE 2008 y Censos Nacionales: Argentina 2001, Brasil 2000, Paraguay 2002 y Uruguay 1996.

Cabe señalar a este respecto, la relevancia de la región como parte del proceso de internacionalización de las firmas del MERCOSUR. En efecto, cerca del 9% de los flujos de IED MERCOSUR en el exterior, están explicados por inversiones en la propia región.

En definitiva, tanto por la importancia del capital extranjero en el sector productivo de la región, como por la creciente inversión en el MERCOSUR y en el mundo por parte de empresas de Brasil –y en menor medida de Argentina-, el tema de la libre movilidad del capital asume cierta relevancia en la actual coyuntura. En este sentido, y más allá de la crisis internacional actual, con fuertes implicancias sobre los flujos de IED a escala global durante el 2009, es posible afirmar que el proceso de internacionalización productiva continuará su curso en los próximos años.

Así, aprovechar el fenómeno de la IED no sólo en cantidad sino también en “calidad”, aparece como de suma importancia para la región. Esto es, lograr capitales productivos que no sólo vengán a reemplazar el accionar de firmas estatales o privadas nacionales –como con

las privatizaciones y otras inversiones en los 90- con escasos efectos sobre la competitividad sistémica del país, sino procurar inversiones de riesgo con fuertes derrames sobre el tejido productivo regional y una activa inserción en las redes globales de producción.

A este respecto, lograr una adecuada “administración” de los diferentes esquemas de incentivos a la inversión en los Estados Partes, aparece como una demanda latente a fin de equilibrar las condiciones de competencia en el mercado ampliado.

Finalmente, la reanimación de la Agenda Externa del bloque enfatiza –y enfatizará aún más en el futuro- la importancia que el MERCOSUR cuenta con un marco regulatorio propio en la materia, como elemento de base para las negociaciones con terceros países.

Dicho esto, el presente Documento avanza en cuatro aspectos relevantes vinculados a la movilidad del capital productivo. En primer término, se analiza la regulación comunitaria vinculada a inversiones, tanto en la Unión Europea como en el MERCOSUR. En segundo lugar, y dado que en el MERCOSUR las regulaciones del bloque no se encuentran vigentes, se evalúan las similitudes y diferencias en las legislaciones nacionales de los cuatro Estados Partes que afectan a la IED, así como la existencia o no de Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones con terceros países. En la tercera parte, se estudian las experiencias de la UE y el MERCOSUR en materia de incentivos a la inversión y sus marcos regulatorios. Finalmente, el Documento termina con algunos apuntes para la construcción de una agenda de inversiones MERCOSUR hacia el futuro.

## 2. Regulación Normativa de la IED en la Unión Europea y el MERCOSUR

### 2.1. Regulación de la Inversión Extranjera Directa en la Unión Europea

Como se mencionara en la introducción, el espíritu del proceso de integración europeo incorporaba desde sus inicios el objetivo de creación de un mercado común, etapa más avanzada de la integración regional, que no solo incluye la libre circulación de bienes y una política externa común, sino también la libre movilidad de factores productivos.

En otros términos, la construcción del espacio regional se desarrollaba en base a “cuatro libertades fundamentales”: la libre circulación de bienes, la libre circulación de servicios, la libre movilidad del capital y, finalmente, la libre movilidad de personas.

Algunos autores<sup>1</sup> incorporan como una quinta libertad el “derecho de establecimiento”, entendiendo al mismo como el ejercicio ya no sólo de transitar libremente a lo largo de las fronteras, sino también, a la posibilidad de establecerse y prestar servicios, producir bienes o trabajar, sin trabas en todo el territorio comunitario. En otros términos, garantizar el acceso al mercado nacional de los Estados Partes sin restricciones para los ciudadanos de la UE.

Por tanto, la liberalización de las inversiones en el espacio intrazona no es parte de un objetivo puntual, sino un elemento de un proceso más amplio orientado a establecer un mercado económico unificado.

Del análisis de la normativa comunitaria europea surge que la regulación de la inversión no forma parte de un capítulo especial del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), sino que es consecuencia de la interacción de dos principios básicos plasmados en dicho Tratado: el “libre movimiento de capitales” y el “derecho de establecimiento”<sup>2</sup>.

El “libre movimiento de capitales” tiene como antecedentes el Tratado de Roma, el Acta Única Europea, la Comunicación 292 de la Comisión Europea (1986) y la Directiva Nº 88/361/CEE del Consejo de Ministros. Estos marcos legales fueron definiendo las fases necesarias para llevar adelante la liberalización completa de los movimientos de capitales a partir del 1ro. de julio de 1990. Entienden por movimientos de capital el conjunto de operaciones que debe llevar a cabo una persona física o jurídica, incluyendo las inversiones directas, inversiones inmobiliarias, las operaciones sobre títulos y en cuentas corrientes, depósitos, préstamos y créditos financieros.

A este respecto, cabe destacar que la Directiva 88/361 crea un mecanismo de cláusula de salvaguardia, con la finalidad de resguardar a uno o más Estados Miembros frente a eventuales presiones en la dirección de su política monetaria. En este caso, la Comisión Europea podrá -previa consulta al Comité Monetario y al Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales-, autorizar al Estado solicitante la adopción de medidas extraordinarias de restricción del libre movimiento de capitales por un período no mayor a los seis meses.

El conjunto de la normativa vinculada a la libre movilidad del capital se consolidó en la versión 2006 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en el Capítulo 4, Capital y Pagos, en sus Artículos 56 a 60.

El Artículo 56 prohíbe todo tipo de restricción a los movimientos de capital y pagos entre Estados Miembros, y con terceros países. Sin embargo, el Artículo 57 otorga a la UE la potestad de adoptar eventuales medidas restrictivas con respecto a terceros países, en movimientos de capitales que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias, la prestación de servicios financieros o la admisión de valores en los mercados de capitales. Estas medidas deben ser decididas por unanimidad.

Esto significa que si bien la libre movilidad del capital es ya un activo alcanzado en la UE, existen previsiones contingentes para ser ejecutadas en el caso de los flujos vinculados con entradas y salidas de capitales extra zona. Es de destacar que esta previsión de contingencia no alcanza a los movimientos de capitales intraregionales.

El Artículo 58, por su parte, faculta a los Estados Partes a conservar la potestad de aplicar disposiciones en materia fiscal y adoptar otras medidas tendientes a impedir infracciones a su derecho nacional. En tal sentido, habilita a los países socios a supervisar entidades financieras, obtener declaraciones de movimientos de capitales financieros y productivos con fines estadísticos, así como tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad, en línea con sus legislaciones nacionales en la materia.

En otras palabras, el Artículo 58 del Tratado faculta a los Estados miembros a aplicar medidas restrictivas contrarias a la prohibición del artículo 56, aludiendo a sus respectivos derechos nacionales, estableciendo límites ambiguos y flexibles tales como que las medidas no puedan ser consideradas “arbitrarias” o “restricciones encubiertas”.

El Artículo 59 faculta al Consejo<sup>3</sup>, por mayoría calificada, a adoptar medidas de salvaguardia respecto de terceros países por un plazo no superior a seis meses, en circunstancias excepcionales en donde los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos “causen o amenacen causar” dificultades graves para el funcionamiento de la unión económica y monetaria.

Por último, el Artículo 60 habilita a los países a tomar “medidas urgentes” sobre movimientos de capitales financieros y productivos respecto de terceros países, cuando se

considere necesaria una acción de la Comunidad tendiente a reducir o interrumpir las relaciones económicas con dichos países como corolario de una política exterior y/o de seguridad común.

En tal sentido, y hasta tanto el Consejo decide la aplicación de medidas, los Estados Partes podrán adoptar “medidas unilaterales” contra un tercer país en lo relativo a los movimientos de capitales y pago por razones graves y urgentes. Sin embargo, el Consejo podrá instar a que el Estado miembro modifique o suprima las medidas contrarias al Artículo 56 “prohibición de restricciones”, si las considerara improcedentes o desproporcionadas.

El “Derecho de Establecimiento”, por su parte, se encuentra regulado en el Capítulo 2, Artículos 43 al 48 del Tratado Constitutivo. Este marco normativo define la prohibición de aplicar restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro/s Estado/s Parte/s.

La libertad de establecimiento alcanza a la apertura de agencias, sucursales o filiales de firmas, el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, y la constitución y gestión de nuevas empresas. En todos los casos, más allá de la regulación comunitaria, se deben observar y cumplir las reglamentaciones internas fijadas por la legislación del país de establecimiento.

El Consejo asume un rol decisorio a efectos de alcanzar la libertad de establecimiento en una determinada actividad, en tanto que en conjunto con la Comisión, ejercen las funciones de control, coordinación y promoción de la libertad de establecimiento en el espacio comunitario.

Como excepción a este derecho de libre establecimiento, se establece que no son alcanzadas por este beneficio las actividades que se encuentran relacionadas con el poder público de un Estado miembro. Asimismo, se autoriza al Consejo a excluir a otras actividades -por motivos debidamente justificados-, de las obligaciones del marco regulatorio.

Por otra parte, se dispone que no son contrarias a las disposiciones del Capítulo las reglamentaciones que prevean un régimen especial para los extranjeros, justificadas por razones de orden, seguridad y salud públicas. A los fines de coordinación en la materia autoriza al Consejo a regular las actividades mediante directivas.

Con la finalidad de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, se faculta al Consejo a coordinar el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como otras disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros.

Sólo en el caso de las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas la coordinación quedará subordinada a las condiciones exigidas para su ejercicio en los diferentes Estados miembros.

Finalmente, debe destacarse que el Art. 58 permite a los Estados miembros adoptar medidas restrictivas en materia del derecho de establecimiento, siempre que las mismas resulten ser compatibles con el Tratado.

En síntesis...

Del análisis de la normativa comunitaria referida a los principios básicos que garantizan la libre movilidad del capital y el libre establecimiento en el mercado ampliado surge que:

- a) la libre movilidad del capital alcanza tanto a los flujos intraregionales como de terceros países;
- b) sin embargo, existen previsiones contingentes para restringir eventualmente la entrada o salida de capitales extra zona, mecanismo que no alcanza a los movimientos de capitales intraregionales;
- c) el derecho de establecimiento, por su parte, alcanza sólo a los factores productivos de la región. Así, en contraposición con lo estipulado en el capítulo sobre “libre movimiento de capitales”, se excluye la aplicación de la normativa a terceros países;
- d) esta característica de no obligar a los Estados miembros a extender el principio de “libertad de establecimiento” hacia terceros países, podría estar relacionada con que el “derecho de establecimiento” aparece más como un capítulo orientado a brindar trato nacional a los países socios, que a la política de acceso a mercados.

En definitiva, la cuestión de la libre movilidad del capital en la UE alcanza de manera diferenciada a la inversión comunitaria y extra-comunitaria:

- Inversión extra-comunitaria: en este punto resulta evidente que la regulación en materia de inversiones no fue transferida completamente al ámbito de competencia comunitaria.

1. Por ej. Ramón Torrent en Derecho comunitario e Inversiones extranjeras directas: Libre circulación de capitales vs regulación no discriminatoria del establecimiento. De la golden share a los nuevos open skies.  
2. Perrone, Nicolás. La inversión extranjera y los procesos de integración. Una pieza más del difícil proceso de desarrollo. Direito, Desenvolvimento e Sistema Multilateral de Comercio. Fund. Boiteux, 2008.

3. A propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo.

ria. Los Estados Miembros se encuentran aún facultados a regular mediante normativa nacional el derecho de establecimiento de inversores de terceros países dentro del espacio europeo, y no existe a la fecha una normativa comunitaria que armonice la regulación. Por otra parte, la libre movilidad está sujeta a medidas excepcionales de contingencia;

- **Inversión intra-comunitaria:** en este tipo de inversiones prima el principio de la libre movilidad de capital –sin límites- y de establecimiento, existiendo una regulación comunitaria que disciplina la aplicación de restricciones mediante legislación nacional.

En otros términos, la UE promueve la liberalización de los movimientos de capitales respecto de terceros países, pero conservando una regulación estrictamente nacional en IED extra-zona.<sup>4</sup> Así, da cuenta de una política de liberalización intra-zona y una falta de política común extra-zona.

## 2.2. Regulación de la Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR

### i. La inversión extranjera directa en la región: una breve descripción<sup>5</sup>

#### *Performance durante el último ciclo de crecimiento*

En 2007 la Inversión Extranjera Directa (IED) a nivel mundial alcanzó un máximo histórico de 1,83 billones de dólares, superando los 1,4 billones registrados en el 2000. Con ese récord, la IED mundial completó cuatro años de crecimiento a una tasa promedio anual de 34,4%.

Varios son los factores que explicaron la buena performance registrada por la IED en esos años. Por un lado, el crecimiento sostenido en la mayor parte del mundo durante el período 2004-2007 favoreció el repunte de los flujos de inversión, tanto de cartera como de capital, mientras que las mayores ganancias del sector corporativo se transformaron en una importante fuente de financiamiento para nuevas inversiones, ampliaciones de plantas y fusiones y adquisiciones, en busca de mayor competitividad y mercados externos. Al mismo tiempo, los altos precios de los commodities generaban importantes excedentes y muy atractivos márgenes de utilidad, promoviendo nueva inversión hacia los países exportadores de materias primas.

Dentro del mundo en desarrollo, América Latina y el MERCOSUR también fueron beneficiados por un mayor ingreso de inversión productiva durante el período 2004-2007. En dicho

lapso los flujos de IED hacia Latinoamérica crecieron a una tasa promedio anual del 25%, siendo la región en desarrollo en donde más se incrementó la inversión extranjera en el 2007, alcanzado una cifra de 103,6 mil millones de dólares. Durante el período analizado los ingresos de IED aumentaron de manera generalizada, siendo el MERCOSUR la subregión donde más crecieron, a una tasa promedio anual del 33%. Cabe destacar que a diferencia de la década del noventa, donde las fusiones y adquisiciones lideraban la IED hacia la región, en los últimos años ésta estuvo vinculada fundamentalmente a nuevas inversiones y expansión de existentes, que comúnmente se denominan “greenfield investments”.

Este fenómeno se explica en buena medida por el fuerte crecimiento que experimentó América Latina, y en particular el MERCOSUR, gracias al entonces favorable contexto mundial, con precios récord de las materias primas. También influyeron en este desempeño factores tales como los elevados excedentes de las empresas transnacionales que eran parcialmente reinvertidos, la mayor explotación de ciertos negocios con alto potencial (desde real estate, recursos mineros, energías renovables, hasta el outsourcing de servicios), el fuerte crecimiento de la demanda interna, entre otros.

La inversión productiva básicamente persigue tres objetivos que pueden llegar a complementarse entre sí. En primer lugar, se encuentra la IED orientada a captar la renta de los recursos naturales (resource seeking), constituyendo por lo general nueva inversión para el país receptor. Hasta 2007 uno de los sectores más representativos y dinámicos en este caso en el MERCOSUR ha sido la minería, principalmente en países como Argentina y Brasil. Por su parte, diferentes proyectos de inversiones en biocombustibles se observaron en los cuatro Estados Partes, reflejando un interés creciente en este sector. En segundo lugar, se destaca la inversión que busca posicionarse en un mercado favorecido por el rápido crecimiento del ingreso real y la demanda interna (market seeking). Aquí los sectores receptores fueron las industrias de bienes de consumo masivo, la producción automotriz, la banca y la construcción, que motorizó la inversión en los países de la región. Por último, se observa un patrón de IED que busca menores costos y enclaves de exportación para terceros mercados (*efficiency seeking*).

Más allá del importante flujo de ingreso de inversiones extranjeras en MERCOSUR en el período 2004-2007, y su consecuente impacto positivo sobre la ampliación de la oferta productiva de la región, los efectos derrame esperados sobre las firmas locales, en términos de transmisión de conocimiento, capacidades tecnológicas, facilitación de acceso a

los mercados mundiales, desarrollo de nuevos proveedores y/o clientes, no parecen haber sido muy significativos.

Incluso algunos analistas (Gallagher, 2008; Agosin y Machado, 2005) enfatizan el hecho de que en América Latina, a diferencia (por ejemplo) de lo ocurrido en el Este de Asia, la inversión extranjera directa tuvo muy bajo impacto en términos de generación de inversiones nacionales complementarias, llegando a argumentar la existencia de cierto efecto desplazamiento (crowding out) de inversiones nacionales por parte de firmas extranjeras.

No obstante el diagnóstico sobre la insuficiencia de los impactos micro de la IED sobre los países de la región es compartida por diferentes analistas (CEPAL 2005, Laplane et al 2006, Chudnovsky, Lopez y Rossi 2006, entre otros), la literatura más reciente tiende a resaltar el hecho de que los efectos directos e indirectos de la IED dependen no sólo de las estrategias y objetivos que persigan las empresas transnacionales, sino también, del ambiente y las capacidades disponibles en los países receptores (López y Orlicki, 2007). Dicho de otro modo, del potencial de absorción de las firmas locales, de la infraestructura industrial y tecnológica del país receptor, del contexto en que operan las firmas nacionales y extranjeras.

En definitiva, el mayor aprovechamiento de la IED en MERCOSUR y América Latina en general no es sólo una cuestión de cantidad sino también de calidad. Y en ello influyen tanto el tipo de inversión extranjera que se promueva, las capacidades y competencias de las firmas locales, y los instrumentos de política que tiendan a fortalecer un mayor grado de interrelación entre las empresas domésticas y las internacionales.

Finalmente, otro fenómeno interesante registrado en el último ciclo alcista de la IED a nivel mundial es el crecimiento de la inversión productiva en el exterior de empresas de origen latinoamericano, las comúnmente llamadas “translatinas” (como parte de un fenómeno más amplio de expansión global de firmas provenientes de economías emergentes). En el período 2004-2007 los flujos de IED en el exterior de los países latinoamericanos se incrementaron a una tasa promedio anual del 30%, alcanzando su máximo histórico en el 2006 con 44.9 mil millones de dólares. Entre los países que más han invertido en el exterior en esos años se encuentran Brasil, México y Chile. Esta tendencia mostró que la internacionalización de las firmas translatinas se consolidó no sólo en sectores ya tradicionales como la siderurgia, minería, cemento, petróleo, gas y alimentos y bebidas, sino

que se expandió además hacia nuevos productos y países, transformándose en una fuente –si bien incipiente- de creciente importancia de inversión para la propia región.

### *La IED hacia el MERCOSUR ante el deterioro del escenario internacional*

Como fuera señalado en el apartado anterior, los flujos de IED a nivel mundial y regional han tenido un comportamiento muy dinámico en los cuatro años que llegan hasta 2007. Sin embargo, la crisis desatada en Estados Unidos, con su rápida expansión inicial al resto de las economías avanzadas y luego hacia las economías en desarrollo, generó un quiebre en la tendencia ascendente de la IED, que se contrajo más de 20% a nivel global en 2008. En un contexto de importante deterioro del nivel de actividad, ganancias corporativas en baja y condiciones crediticias ajustadas, un amplio espectro de firmas alrededor del globo anunció una disminución en sus volúmenes productivos, despidos de trabajadores y recortes en gastos de capital, todos ellos factores que afectan negativamente los flujos de capitales productivos internacionales.

Según estimaciones de la UNCTAD, las economías desarrolladas fueron las más afectadas en términos de flujos de IED durante 2008, con una baja conjunta del 33% respecto de 2007. Las mermas tuvieron lugar tanto en Estados Unidos, como en las economías europeas, incluyendo al Reino Unido. La caída de las ganancias de las empresas transnacionales, los escasos y más caros créditos bancarios y la mayor incertidumbre respecto del comportamiento de la demanda internacional, fueron algunos de los factores que limitaron el financiamiento de nuevas inversiones.

En tanto, en las economías en desarrollo los ingresos por IED se presentaron más resistentes en el último año, aunque con algunas diferencias entre países. Los flujos de inversión extranjera a este grupo de economías mostraron un crecimiento promedio de 4%, que si bien resultó menor al observado en 2007 (superior al 20%), dio lugar a un nuevo récord histórico. En el caso particular de América Latina la inversión extranjera se expandió más de un 10%, principalmente por una mejora en los países del MERCOSUR, ya que en América Central y el Caribe (más dependientes de la economía de Estados Unidos) se registró una disminución.

Tres razones explicarían la mayor resistencia de la IED en MERCOSUR. Por un lado, la continuidad del proceso de crecimiento a lo largo de 2008. Por otro lado, en los últimos años muchos proyectos de inversión fueron financiados por ga-

4. Díez-Hochleitner & Martínez Capdevila, 2001.

5. Este apartado se basa en Rozemberg y Espora (2009)

nancias extraordinarias del sector corporativo en las propias economías de la región, sin la necesidad de recurrir al mercado de crédito. Finalmente, la existencia de negocios estructuralmente rentables, vinculados a proyectos en áreas tales como alimentos, bioenergía, servicios, etc., los cuales representan un verdadero sostén de la IED en el largo plazo.

De todos modos, teniendo en cuenta la reacción de los flujos de IED mundiales frente a otros episodios de volatilidad internacional, no extraña que en 2009 se observara una disminución de la inversión productiva a nivel global y hacia el MERCOSUR, sobre todo considerando que la actual crisis es más profunda y compleja que las anteriores.

En efecto, los flujos mundiales de IED se vieron afectados por los distintos procesos de inestabilidad de los últimos treinta años. Con la crisis de la deuda de principios de los ochenta la inversión extranjera se contrajo alrededor de un 28%, con caídas distribuidas tanto en los países desarrollados como emergentes, viéndose América Latina muy afectada. Por su parte, en la recesión de principios de los noventa, la IED se contrajo casi un 25% en un solo año, básicamente hacia el mundo desarrollado, aunque también con algún impacto en Latinoamérica. Finalmente, con el estallido de la burbuja tecnológica (1999-2000) y los atentados terroristas de 2001, los flujos de IED se redujeron por tres años consecutivos, acumulando una caída del 60%, al pasar de 1,4 billones en el 2000 a 561 mil millones de dólares en 2003. En este último caso las economías avanzadas fueron las más afectadas pero con una importante contracción de la IED destinada a América Latina.

Por otro lado, más allá de lo que señalan las experiencias pasadas, la presente crisis mundial afecta tanto la capacidad de invertir, dada la menor disponibilidad y acceso a financiamiento, como la propensión a realizar nuevos desembolsos de capital, en función de las negativas perspectivas económicas a nivel mundial.

La brusca caída de los mercados financieros internacionales ha generado a nivel macroeconómico serios problemas de liquidez y un fuerte ajuste de la oferta de créditos, tanto en los EE.UU. y Europa, como en las economías emergentes. En este sentido, mediante el análisis del origen de los flujos de IED hacia el MERCOSUR se puede tener una mejor idea del impacto a corto plazo que la crisis global podría tener sobre la inversión extranjera. Los países desarrollados representaron en promedio alrededor del 60% de toda la IED recibida por la región durante el período

2003-2008, siendo Estados Unidos, los Países Bajos y España los principales inversores. Por su parte, la incipiente pero creciente inversión intra regional, en línea con la internacionalización de las firmas translatinas, representó sólo alrededor del 6% del total en los últimos años, por lo que aún en un escenario positivo para el MERCOSUR muy difícilmente estos flujos puedan llegar a compensar menores ingresos de firmas de otros orígenes.

A la escasez del crédito se suman las menores ganancias del sector corporativo en un escenario de desaceleración económica global, lo que podría afectar negativamente las inversiones provenientes no sólo del mundo desarrollado sino también de otras áreas de ingreso medio<sup>6</sup>.

Al mismo tiempo, la disminución relativa de los precios de los commodities que exporta la región en relación al record observado en 1997, tiene el doble efecto de desincentivar la inversión orientada a recursos naturales y disminuir el Ingreso Disponible y el Ahorro Nacional de las economías latinoamericanas, dado el menor efecto renta de sus términos de intercambio. Esto no parece ser una buena noticia ya que en los últimos cinco años los países del MERCOSUR vienen financiando su Inversión Bruta Interna con Ahorro Nacional. Si bien este fenómeno la hace por un lado menos vulnerable a la escasez de Ahorro Externo, el nuevo escenario atenta contra la sostenibilidad de la inversión regional, tanto de origen local como externo.

En cuanto a los determinantes de la IED que llega a MERCOSUR (siguiendo el análisis de Chudnovsky y López, 2006) podemos decir que el tamaño y la expansión del mercado interno de los países del bloque aparecen como factores relevantes, pero también la dinámica exportadora jugó un rol positivo en la atracción de IED. La estabilidad macroeconómica, previsiblemente, también surge como un elemento favorable.

Los recursos naturales han sido importantes determinantes de inversiones particularmente en Argentina, Paraguay y Uruguay, jugando un rol menor –pero no irrelevante– en el caso de Brasil. En cambio, en el período analizado la disponibilidad de mano de obra estuvo muy lejos de tener el rol decisivo que adquirió en otras regiones del continente –i.e. México, la Cuenca del Caribe–.

En cuanto a los instrumentos de política, las privatizaciones, así como los mecanismos de capitalización de deuda (utilizados activamente hacia fines de los '80), tuvieron

un efecto positivo sobre el ingreso de IED al MERCOSUR. En tanto, la apertura comercial en Argentina y Brasil fue otro factor que contribuyó al ingreso de IED en los años '90. En contraste, durante la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones, la dinámica resultaba ser la opuesta, con la IED siendo atraída por elevadas protecciones arancelarias en el marco de un modelo de crecimiento “mercado-internista”. Los cambios legislativos favorables a la IED, en tanto, fueron un factor positivo, pero no un determinante per se para la atracción de inversiones.

Respecto del papel específico del MERCOSUR en la atracción de IED, su impacto no parece haber sido demasiado significativo. El peso relativo del MERCOSUR es mayor en ciertos sectores, particularmente en el automotriz, donde debe considerarse que, además del proceso de integración, se aplicaron políticas específicas en Argentina y Brasil que permitieron un aprovechamiento mayor de las potencialidades ofrecidas por la apertura de los mercados de los países vecinos (Chudnovsky y López, 2006).

Por último, considerando los tres motivos clásicos de los flujos de inversión extranjera, muy posiblemente los más afectados mundialmente sean aquellos orientados a la ganancia de nuevos mercados (market seeking). Esto es particularmente relevante para los flujos de IED hacia las economías desarrolladas, donde las perspectivas son más negativas, aunque también afecta a las economías en desarrollo, incluidas las del MERCOSUR.

En cuanto a los fondos destinados a la explotación de recursos naturales (resource seeking), como se mencionó, la caída de la demanda y (por ende) de los precios internacionales tornaron menos atractiva la inversión en este tipo de emprendimientos, tanto en el mundo como en América Latina, al menos en el corto plazo. En tanto, las inversio-

nes orientadas a incrementar la productividad y ganar en eficiencia (efficiency seeking) son las únicas que podrían presentar un panorama algo más alentador para la región, en la medida que el efecto negativo de las restricciones financieras que enfrentan las firmas podría ser compensado por la necesidad de reducir costos en las economías desarrolladas, reorientando parte de la producción hacia naciones emergentes como las del MERCOSUR.

## ii. La cuestión regulatoria

En el ámbito del MERCOSUR el libre movimiento de capitales se encuentra mencionado en el propio Tratado de Asunción de 1991, que establece en su Artículo 1º que el objetivo de conformación del Mercado Común implica, entre otras cuestiones: “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países...”.

Cabe señalar que el principio de libre circulación implícito en el Artículo 1º del Tratado de Asunción guarda una estrecha relación con el derecho que poseen los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR -personas físicas o jurídicas- a establecerse en el territorio de los otros Estados Partes. El marco regulatorio provisto por el Tratado de Asunción contempla así, tanto el principio de libre movilidad del capital como el derecho de establecimiento, mediante la creación de representaciones, agencias, sucursales y filiales<sup>7</sup>.

Más allá del Tratado de Asunción, en el año 1993 se firmó el Protocolo de Colonia sobre promoción y protección recíproca de inversiones (intra-zona), a través de la Decisión del Consejo Mercado Común CMC 11/93.

### RECUADRO NRO. 1

El Protocolo de Colonia (intra-zona) tiene como objetivos:

- intensificar la cooperación económica y acelerar el proceso de integración;
- contribuir al estímulo de la iniciativa económica, individual e incrementar el desarrollo en los cuatro Estados.

Para cumplir con los objetivos mencionados, el Protocolo incorpora la estructura típica de los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (TPPRI), también conocidos por sus siglas en inglés “BITs”<sup>8</sup>.

Así, el Protocolo incluye cuestiones tales como la definición de inversión e inversor extranjero, el otorgamiento de trato

6. En los últimos años hubo una creciente participación de fondos soberanos de países emergentes en el financiamiento de parte de la IED a nivel mundial.

7. Ricardo Xavier Basaldúa, “Mercosur y Derecho de la Integración”, Abeledo-Perrot, 1999.

8. Bilateral investment treaties.

nacional a los inversores de la región, la prohibición de medidas que puedan tener efectos similares a la expropiación o nacionalización de empresas, entre otras.

Asimismo, y de particular importancia, el Protocolo incorpora un capítulo de solución de controversias denominado “Inversor-Estado”, por el cual se otorga el derecho a un inversor extranjero -persona física o jurídica- de demandar a un Estado Parte del MERCOSUR ante un tribunal arbitral internacional, como por ejemplo el CIADI con sede en Washington. Esto se conoce jurídicamente como “prórroga de jurisdicción”, que implica brindarle la posibilidad al inversor extranjero de optar por resolver la controversia en los tribunales locales donde se radica la inversión, o resolver la controversia ante un tribunal arbitral internacional, compuesto por árbitros expertos en derecho comercial internacional.

Este capítulo de solución de controversias terminó por constituirse en el corazón del Protocolo, generando profundas discusiones hacia el interior del proceso integrador, tanto de los gobiernos como de los especialistas en derecho internacional.

En 1994, por su parte, se aprobó el Protocolo de Buenos Aires para la promoción y protección de las inversiones respecto de los Estados no miembros del Mercosur (extra-zona), mediante la Decisión CMC 11/94.

Este Protocolo perseguía los mismos objetivos que el Protocolo de Colonia, pero aplicado a los capitales de terceros países no miembros del MERCOSUR. En tal sentido, incorpora la misma estructura de los Tratados de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones.

Sin embargo, como un rasgo distintivo, este Protocolo establece que un Estado Parte del MERCOSUR no se encuentra obligado a extender a los inversores de terceros países, los beneficios de pertenecer a la unión aduanera.

A pesar de los esfuerzos derivados de la negociación de estos dos Protocolos, ninguno de estos instrumentos entró en vigor a la fecha. En este sentido, mientras que el Protocolo extra-zona fue ratificado sólo por Argentina y Paraguay, el Protocolo de Colonia no fue internalizado por ninguno de los Estados Miembros. Por lo tanto, dado que la vigencia de estos instrumentos en el MERCOSUR requiere de la ratificación de al menos tres de los cuatro Estados Partes, estos instrumentos de regulación y protección de las inversiones aprobados por el Consejo, nunca se implementaron en la práctica.

En síntesis...

Del análisis de los Protocolos de Colonia y Buenos Aires surge que algunos de los elementos consensuados en su momento, fueron luego cuestionados por diferentes Estados Partes, proceso que imposibilitó la puesta en marcha de los mismos, y que abre un nuevo debate al momento de decidir perseguir el objetivo de lograr nuevos marcos sobre inversiones a nivel MERCOSUR:

1. Si bien los países acordaron un Sistema de Solución de Controversias, el mismo generó importantes controversias a la hora de ser ratificados. En particular, la falta de consenso sobre la utilidad de un Sistema Inversor-Estado, en la medida en que dicho mecanismo habilita a un inversor extranjero a someter la controversia ante un tribunal arbitral internacional -como por ejemplo el CIADI-, y sortear así la jurisdicción de los tribunales locales. El tema en cuestión está relacionado con el supuesto trade off existente entre seguridad jurídica e inversión extranjera, por el cual se suponía que creando esta instancia de arbitraje internacional se favorecería la entrada de capitales internacionales. Así, tanto para el marco regulatorio intrazona como para el extrazona se promovía esta instancia global, eludiendo la jurisdicción de los tribunales de los Estados miembros y los sistemas de solución de controversias establecidos por el Protocolo de Olivos.

2. Vinculado al punto anterior, los problemas para ratificar los Protocolos evidencian diferentes visiones de los Estados Partes respecto de la utilidad de los Tratados de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones. Si bien este tema es tratado en un próximo acápite, durante los años 90 tanto Argentina, como Uruguay y Paraguay firmaron y pusieron en vigencia numerosos Tratados Bilaterales de este tipo. En cambio Brasil, si bien firmó algunos, los mismos no fueron puestos en vigencia. Esta posición de Brasil frente a los Tratados de Inversiones en general, afectó también la puesta en marcha de los Tratados regionales. Luego de la crisis de fines de los 90, Argentina también cambió su posición en relación a estos Acuerdos Internacionales, convergiendo en mayor medida a la posición brasileña en la materia.

3. Tal vez el momento en el cual se negociaron los Protocolos de Inversiones, el tema era aún incipiente e incluso el estadio del MERCOSUR no se correspondía con una problemática ligada a la libre movilidad de factores. En la actualidad,

existe una tendencia hacia la incorporación de un capítulo de inversiones en los Tratados de Libre Comercio y en las negociaciones comerciales en general, por lo que la cuestión adquiere un renovado interés.

4. Otro punto en cuestión en ambos Protocolos era la escasa injerencia del tema Promoción de Inversiones y de las acciones correspondientes para su puesta en marcha, y su casi exclusivo foco en la defensa y protección de los intereses de los inversores extranjeros.

5. Finalmente, en ninguno de los Protocolos se menciona el tema incentivos para la atracción de inversiones como un aspecto central a coordinar por parte de los cuatro Estados Partes, a los efectos de impedir una carrera hacia el piso en materia fiscal.

En definitiva, a quince años del Protocolo de Ouro Preto, y casi 20 de la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR carece de una normativa regional en materia de inversión extranjera (ni siquiera de un marco regulatorio para los capitales de los Estados Partes).

En la actualidad, las negociaciones están concentradas en un Subgrupo de Trabajo (SGT), el N°12, cuyos avances han sido escasos o nulos en estos años.

Sin embargo, de cara al futuro emergen dos procesos que pueden llegar a reimpulsar el avance en la materia:

1-El rol creciente de las inversiones regionales de Brasil –y en menor medida de Argentina-, generando una mayor conveniencia y/o necesidad de armonizar la normativa sobre inversiones;

2-La reanimación de la Agenda de Negociaciones externas, donde los países solicitan la inclusión de un capítulo relativo a inversiones.

### 3. Regulación Normativa de la IED en los Estados Partes del MERCOSUR

Ante la ausencia de un marco normativo MERCOSUR en Inversiones, se estimó conveniente incluir un acápite con el desarrollo de un breve análisis de las regulaciones nacionales vigentes sobre inversión extranjera directa, a los efectos de poder contemplar similitudes y diferencias existentes entre los Estados Partes.

Del mismo modo, se incluye en este apartado la experiencia de cada uno de los Estados Partes en relación a los Acuer-

dos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, toda vez que estos instrumentos de carácter internacional, complementan el acervo normativo existente en cada país en relación a la IED.

De este modo, se pretende contribuir a brindar una primera aproximación relativa al grado de dificultad que podría generar un intento de coordinación o armonización de la política de inversiones a escala regional.

#### 3.1. El marco legal sobre IED en Argentina

En la República Argentina el marco legal sobre Inversión Extranjera Directa se encuentra contemplado en la Constitución Nacional (Artículo 20) y en la Ley de Inversiones Extranjeras -N° 21.382-, cuyo texto ordenado se encuentra en el Anexo I del Decreto Reglamentario 1853 de 1993.

La Ley define a la inversión extranjera directa como “...todo aporte de capital perteneciente a extranjeros aplicado a actividades de índole económica realizada en el país, y la adquisición por parte de inversores extranjeros de participaciones en el capital de una empresa local existente...”.

En Argentina no existe un registro de inversiones y no es necesaria la autorización gubernamental previa. Sólo el Banco Central contabiliza las operaciones de los inversores extranjeros, a partir del registro de movimientos de divisas que ingresan y salen del país.

En materia de trato nacional, los inversores extranjeros gozan de los mismos derechos y obligaciones que los inversores locales, de modo tal que no existe discriminación alguna entre capitales nacionales y extranjeros.

La legislación en materia de sociedades, por su parte, se encuentra regulada por la Ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales. Los tipos societarios son indiferentes según la nacionalidad de la empresa y abarcan a la Sociedad Anónima, la Sociedad de Responsabilidad Limitada, la Sociedad con participación estatal mayoritaria, la Sociedad en comandita por acciones o simple, la Sociedad colectiva, la Sociedad de capital e industria y la Sucursal de empresa extranjera.

Sin embargo, los tipos societarios más utilizados en Argentina son las Sociedades Anónimas, Sociedades de Responsabilidad Limitada y las sucursales de empresas extranjeras, aunque últimamente se registra un incremento en la utilización de figuras jurídicas como los joint ventures y franquicias. Es importante destacar que todas las sociedades constitui-



das en el país son objeto de supervisión y control por parte de las entidades gubernamentales (Registro Público de Comercio e Inspección General de Justicia). En caso de operar como sucursal, es necesario probar la existencia de la casa matriz en el exterior, inscribir el acta constitutiva, estatuto o contrato social en el Registro público de comercio y designar representantes. A su vez las sucursales deben cumplir los mismos requisitos que las sociedades anónimas, se encuentran sujetas al control estatal y deben llevar una contabilidad separada de la matriz.

La inversión extranjera puede intervenir en toda actividad productiva, comercial o de servicios en forma libre. Sólo existen ciertas restricciones en la propiedad inmueble en zonas de frontera; en el transporte aéreo; en la industria naval; en plantas nucleares; en minería del uranio; en seguros; en la pesca; y en particular, en la propiedad de los medios de comunicación, dado que a partir del año 2003 los extranjeros pueden adquirir hasta un máximo del 30 % del capital accionario. Dichas restricciones fueron incorporadas en su mayoría como excepciones al Tratado Nacional en el Protocolo de Colonia sobre inversiones y en el Protocolo de Montevideo de comercio de servicios.

Respecto a la contratación de mano de obra extranjera, no existen restricciones en relación a la nacionalidad. Sin embargo, la visa y la residencia legal son requisitos contemplados.

Por último, no existen diferencias entre inversores nacionales y extranjeros en materia tributaria, arancelaria y de acceso al crédito.

### 3.2. El marco legal sobre IED en Brasil

En Brasil, el acervo normativo que regula las inversiones extranjeras se compone de las Leyes N° 4.131/62 -Ley de capitales extranjeros-, la N° 4.390/64, y el Decreto N° 55.762/65. Según estas disposiciones se considera inversión extranjera directa al ingreso de divisas desde el exterior, que se destine a la producción de bienes o servicios, siempre y cuando pertenezcan a personas físicas o jurídicas residentes, domiciliadas o con sede en el país y en el exterior.

Es importante destacar la obligación del registro, el cual debe realizarse mediante el “registro declaratorio electrónico” ante el Banco Central de Brasil y dentro de un plazo no mayor a 30 días desde la radicación de la inversión.

En materia de tratamiento al inversor extranjero, Brasil garantiza la igualdad de trato respecto de los nacionales,

por lo que no existe discriminación alguna hacia el capital foráneo.

Los tipos societarios más utilizados son la Sociedad Limitada y la Sociedad Anónima, ambas reguladas por el Código Civil Brasileño. Si bien la legislación prevé la constitución de Sucursales, el trámite posee una mayor complejidad, dado que la empresa extranjera debe presentar una solicitud al gobierno y luego debe ser aprobada por decreto presidencial. La legislación brasileña no regula específicamente el joint venture o los consorcios, por lo que la conformación de ese tipo de asociaciones requiere la creación de una nueva sociedad o la adquisición de una ya existente.

Si bien la inversión extranjera en Brasil puede actuar en las más diversas actividades, existen algunas producciones en las que las sociedades extranjeras aparecen como excluidas o con ciertas restricciones. Así, dentro de los sectores prohibidos para el capital foráneo aparecen: la energía nuclear, los servicios de salud, los servicios de correo, la industria aeroespacial, lanzamiento y colocación en órbita de satélites; en el conjunto de sectores restringidos: la propiedad y administración de periódicos, revistas, radio y televisión -límite máximo de participación accionaria del 30%-; las instituciones financieras -sujetas a la autorización gubernamental-, la adquisición de inmuebles en zonas de seguridad nacional, la actividad empresarial en minería, y la prestación de servicios públicos aéreos -en donde se exige una licencia previa-.

A su vez, Brasil incorpora como excepciones al Tratado Nacional en el Protocolo de Colonia sobre inversiones los siguientes sectores: exploración y explotación de minerales; aprovechamiento de energía hidráulica; asistencia de la salud; servicios de radiodifusión sonora, de sonidos e imágenes y demás servicios de telecomunicaciones; adquisición o arrendamiento de propiedad rural; participación en el sistema de intermediación financiera, seguros, seguridad y capitalización; construcción, propiedad y navegación de cabotaje e interior. En cuanto a los procesos de privatizaciones, las empresas extranjeras pueden participar libremente, pero deben acreditar que permanecerán en Brasil por un plazo mínimo de 6 años. Brasil garantiza la libertad de repatriación de capitales, de envío de remesas de intereses y de dividendos al exterior; sin embargo, este derecho puede limitarse en caso de problemas excepcionales de balanza de pagos.

En materia de contratación de mano de obra extranjera, la legislación laboral brasileña exige que dos tercios de los

empleados posean nacionalidad brasileña. Sin embargo se prevén excepciones ante la eventual ausencia de personal local calificado.

Por último, en materia de incentivos, la mayor parte de los mecanismos de estímulo se encuentra disponible tanto para empresas nacionales como para firmas bajo control extranjero.

### 3.3. El marco legal sobre IED en Paraguay

La inversión extranjera directa en Paraguay se encuentra regulada por la Ley de Inversiones N° 117 promulgada en 1991, la cual garantiza un marco de total igualdad a la inversión extranjera con la finalidad de promover el desarrollo económico y social.

Paraguay posee un marco regulatorio liberal, donde no existe un registro de inversiones y se garantiza un régimen de libertad de cambio sin restricciones para el ingreso y salida de capitales, al igual que para la remisión al exterior de dividendos, intereses, comisiones, regalías por transferencia de tecnología u otros conceptos.

Sin embargo, la Ley establece que el Estado no avalará ni garantizará contratos de créditos externos o internos suscritos por personas naturales o jurídicas de derecho privado, nacionales o extranjeras

En materia de legislación mercantil, el código civil paraguayo regula los tipos societarios más utilizados, como las Sociedades Anónimas, las Sociedades de Responsabilidad Limitada y las Sucursales o representaciones de empresas extranjeras. Estas últimas se encuentran obligadas, al igual que las empresas paraguayas, a la inscripción de sus documentos, estatutos societarios y poderes ante el Registro Público de Comercio y el Registro de las Personas jurídicas. El control, tanto para empresas paraguayas como sucursales, en materia impositiva lo ejerce la Inspección de Hacienda.

Paraguay impone limitaciones a la inversión extranjera en inmuebles en zonas de frontera; medios de comunicación social: escrita, radial y televisiva; transporte aéreo, marítimo y terrestre; electricidad, agua y teléfono; explotación de hidrocarburos y minerales estratégicos; importación y refinación de productos derivados de petróleo y servicio postal.

Por otra parte, a diferencia del resto de las legislaciones en materia de inversión de los Estados Partes del MERCOSUR, la Ley de Paraguay otorga el derecho a los inversores extran-

jeros de someter sus diferencias a tribunales arbitrales nacionales o internacionales.

Por último, incorpora el “joint venture” o “contrato de riesgo compartido” como la modalidad de asociación entre nacionales y extranjeros de uso más frecuente.

### 3.4. El marco legal sobre IED en Uruguay

El marco normativo básico es la Ley de Interés Nacional, Promoción y Protección de Inversiones N° 16.906 y sus Decretos Reglamentarios 59/98, 92/98 y 455/07. Un aspecto original de la Ley –en relación a la de los demás países socios- es la declaración de “interés nacional” de la promoción y protección de inversiones extranjeras.

La inversión extranjera está definida como “todo capital proveniente del exterior, con derecho a transferencia de su valor así como de sus utilidades, cualquiera sea su proporción en la empresa”. A su vez, la inversión puede realizarse a través del ingreso de divisas, maquinarias, patentes, procesos técnicos, marcas de fábricas, o toda otra forma que la Administración juzgue de interés.

Uruguay garantiza el trato nacional, no exige autorización gubernamental previa para la inversión y no posee un registro. Asimismo, garantiza la libre transferencia de ganancias, la repatriación de capitales, y admite que se efectúen en moneda de libre convertibilidad.

En materia de legislación comercial, el inversor tiene libertad para adoptar la figura legal que considere conveniente, pudiendo optar por la Sociedad Anónima, la Sociedad de Responsabilidad Limitada, la Sucursal, la Sociedad Financiera de Inversión, las Sociedades de Zonas Francas, todas ellas reguladas por la Ley N° 16.060 de 1990.

Las Sociedades Financieras de Inversión son el instrumento legal utilizado para las operaciones off shore, y deberán adecuarse al régimen general para 2010, no pudiendo crearse actualmente nuevas sociedades de este tipo. Las figuras societarias más utilizadas por los inversores extranjeros son las SA, las SRL y las Sucursales. Las empresas tienen la obligación de registrar sus estatutos en el Registro Público de Comercio, Oficina de Impuestos, en la Inspección General del Trabajo, en el Ministerio de Trabajo, en el Banco de previsión social. Las Sociedades Anónimas y Sociedades de Zonas Francas deberán registrar su documentación en la Auditoría interna de la Nación. Por último, en Uruguay no existen limitaciones para establecer joint ventures bajo formas

societarias; simplemente se establecen en los estatutos de la sociedad la participación de cada uno de los socios, que podrán ser locales o extranjeros.

Las restricciones a la participación del capital extranjero alcanzan a sectores tales como el transporte carretero de pasajeros, la refinera de combustibles, la transmisión y distribución de energía eléctrica, los servicios de agua y saneamiento, los seguros de trabajo, y la propiedad de empresas de radiodifusión y televisión -que se encuentra restringida a ciudadanos uruguayos-. A su vez, en el Protocolo de Colonia sobre inversiones exceptúa del trato nacional a los siguientes sectores: hidrocarburos; petroquímica básica; energía atómica; explotación de minerales estratégicos; intermediación financiera y ferrocarriles.

No existen limitaciones a la contratación de mano de obra extranjera. Sin embargo, se protegen con limitaciones algunos sectores específicos (ejemplo: sector pesca y en sociedades de zona franca).

Los incentivos son de aplicación automática a los contribuyentes que realicen actividades industriales o agropecuarias, sin discriminar procedencia del capital. La concesión de incentivos se determina en función de criterios objetivos; los más importantes son la generación de empleo y el incremento del valor agregado nacional.

La Ley de Uruguay, a diferencia del resto de los Estados Partes del MEERCOSUR, incorpora una cláusula de “estabilidad jurídica” por la cual el Estado se constituye en garante ante el inversor extranjero de las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos establecidos por la misma Ley.

### 3.5. Los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TPPRI): visiones y experiencias diferentes en los Estados Partes del MERCOSUR

Los Tratados Bilaterales son instrumentos complementarios de las legislaciones nacionales generales, y actúan brindando condiciones plus en materia de promoción y protección de inversiones a las empresas de los países firmantes.

Los antecedentes de los TPPRI son los acuerdos de Amistad, Comercio y Navegación que fueron concluidos en el siglo XVIII, considerando al acuerdo entre Francia y Estados Unidos en 1778 como el primero de este tipo de acuerdos. A su vez, Estados Unidos firmó varios tratados de este tipo con sus aliados, y muchos de ellos fueron objeto de litigios a nivel nacional e internacional.

El primer Tratado bilateral de inversión, con características similares a las actuales, fue firmado en 1959 entre la República Federal Alemana y Pakistán. Alemania consolidó su práctica en el tiempo firmando unos 90 tratados bilaterales, y continuaron sus pasos Francia, Suiza, casi todos los Estados de Europa Occidental y los Estados Unidos, incorporando los TPPRI como un elemento de su política económica exterior.

Luego de la Segunda Guerra mundial, los tratados comenzaron a centrarse en la regulación de las inversiones, incluyendo el trato a las inversiones de empresas y el derecho al libre establecimiento en el Estado receptor. A su vez comenzaron a incorporar cláusulas como las actuales de Trato nacional, Nación más favorecida, expropiación con pago de compensación, libre transferencia, solución de controversias, entre otras.

En las últimas décadas la razón por la cual proliferaron este tipo de instrumentos (TPPRI) puede encontrarse en la ausencia de regulación multilateral en la materia y en los sucesivos intentos fallidos en lograr plasmar una regulación a nivel multilateral. De los sucesivos intentos, el más popular fue el denominado “Acuerdo Multilateral de Inversiones” (AMI) que se intentó negociar en el seno de la OECD en 1995.

Por lo tanto las soluciones bilaterales, mediante la firma de TPPRI, devinieron en necesarias ante la falta de consenso para crear normas multilaterales en la materia. Así, a finales del año 2008 el número de TPPRI firmados alcanzó la cifra de 2.676, incluyendo países desarrollados y en vías de desarrollo<sup>9</sup>.

Los países con mayor número de TPPRI firmados a fines del año 2008 son Alemania, China, Suiza, Inglaterra, Egipto, Italia, Francia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo y la República de Corea.

América Latina y el Caribe, por su parte, es la región menos activa en la materia, dado que en total registra la firma de 480 TPPRI; así, ostenta una participación de un 18 % del total de TPPRI a nivel mundial.

En el MERCOSUR, Argentina firmó 58 -y ratificó 53- TPPRI; entre los principales podemos mencionar los firmados con Estados Unidos, China, India, Rusia, México, Venezuela, Perú, Bolivia, Australia, España, Italia, Alemania, República de Corea, Cuba, Israel e Inglaterra.

Uruguay, por su parte, firmó 28 -y ratificó 26- TPPRI, entre los que se destacan los firmados con Estados Unidos, China, Canadá, Australia, India, Alemania, Francia, Italia, España, Inglaterra, Venezuela, Chile e Israel.

La República de Paraguay firmó 23 -y ratificó 21- TPPRI; algunos de los países con los cuales están vigentes dichos Acuerdos son Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, España, Inglaterra, Bolivia, Chile, Perú, Cuba, Venezuela, Corea y Taiwán.

Finalmente, Brasil firmó 14 pero no ratificó ningún TPPRI; esto implica que dichos instrumentos nunca entraron en vigor. Por lo tanto Brasil es el único Estado Parte del MERCOSUR que no se encuentra obligado a los estándares de los Tratados mencionados en materia de inversiones.

Los motivos que llevaron a países como Argentina, Paraguay y Uruguay a firmar múltiples acuerdos de este tipo pueden estar ligados a dos percepciones que existen sobre estos instrumentos; por un lado, como factores de atracción de la inversión extranjera directa; y por el otro, como garante de la seguridad jurídica de las inversiones foráneas. Estas percepciones fueron a su vez influenciadas por la tendencia imperante en la década del 90 en la región, vinculadas a la promoción de políticas públicas de liberalización en materia de inversiones.

El no involucramiento de Brasil en esta tendencia es materia de debate. Algunos analistas sostienen que la magnitud de su mercado es por sí sola una atracción para la IED, no siendo necesaria la firma de este tipo de instrumentos con la finalidad de atraer inversiones; otros, consideran que el motivo principal de su política pública orientada a rechazar dichos acuerdos tuvo sustento en la no aceptación de un sistema de solución de controversias que implique la prórroga de jurisdicción. Esto es, la posibilidad de someterse a tribunales arbitrales internacionales para resolver disputas sobre inversiones extranjeras.

A pesar de la falta de consenso intra-zona y la diversidad de opiniones sobre este tipo de instrumentos, en la actualidad puede especularse con que Brasil se encuentra más interesado en indagar con mayor profundidad en estos Acuerdos, toda vez que se está volviendo un actor global, con empresas internacionalizadas y con presencia en diferentes países del mundo, que podrían ser beneficiadas por los alcances de estos Acuerdos (incluso en el propio área MERCOSUR).

Por este motivo, existen al interior del bloque debates sobre el tipo de estrategia que deben adoptar los países socios en términos de sus acuerdos bilaterales preexistentes con terceros países, así como en relación a la eventual conveniencia de contar con un Acuerdo Marco MERCOSUR en la materia. La inclusión del Capítulo Inversiones en las negociaciones internacionales puede ser un incentivo a este respecto; de hecho, en la negociación MERCOSUR-UE se inició en su momento una negociación en materia de inversiones, a partir de un modelo similar a la negociación en el comercio de servicios.

### 3.6. En síntesis...

Del análisis de las legislaciones nacionales sobre inversiones en los cuatro Estados Partes surge que las mismas no presentan diferencias sustanciales, más allá de ciertas disposiciones más “ofensivas” (para atraer capitales) en el caso de Uruguay, la posibilidad que habilita la Ley Paraguaya de acceder en forma directa a los tribunales internacionales en casos de controversias o la exigencia de un porcentaje mínimo de empleo local en la Ley de Brasil, entre otras.

Por otra parte, la diferente aproximación de Brasil hacia los Tratados de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones –en relación al resto de los socios- parece ir convergiendo, toda vez que la creciente internacionalización de sus empresas genera una genuina intención de dicho gobierno por proteger en mayor medida los intereses de las mismas en el exterior. Del mismo modo, el cambio de postura de Argentina en relación a los Tratados, a partir de su mala experiencia con ellos luego de la crisis de 2001-2 y que llevara a ese país a ser el primero en el mundo en cuanto a causas abiertas en el CIADI (45 causas), puede facilitar la apertura de nuevas negociaciones en la materia a nivel regional.

En definitiva, las similitudes de las legislaciones nacionales y cierta convergencia en las posiciones nacionales recientes en términos de los tratados bilaterales, pueden canalizar positivamente el avance hacia la armonización y eventual generación de un instrumento normativo marco comunitario.

En cualquier caso, los miembros del MERCOSUR se deben la tarea de analizar y debatir esta temática, y la viabilidad de consensuar un marco jurídico del bloque en Inversiones en el actual estadio del proceso integrador.

#### 4. Regulación de los Incentivos a la Inversión en la Unión Europea y en el MERCOSUR

En el escenario internacional actual, la atracción de inversión extranjera directa se convirtió en uno de los objetivos de política más importantes para los gobiernos de los países en desarrollo (Chudnovsky y López 2001). Los países se orientan hacia políticas de promoción de inversiones que incrementen el flujo de IED y, como consecuencia de ello, entran en “competencia” por la atracción de IED. Por lo tanto, siguiendo a Oman (1999) se pueden distinguir dos modalidades básicas de competencia por la IED:

-“Vía Reglas”: se orienta a la consecución de objetivos que se supone benefician no sólo a los inversores extranjeros sino a la economía del país como un todo; por ello algunos autores la mencionan como “virtuosa”. Esta modalidad se basa por lo general en tipos diferentes de medidas, como la consolidación de la estabilidad económica y política, la firma de tratados de integración regional, el fortalecimiento del sistema judicial, la reafirmación de los derechos de propiedad, la desregulación de los mercados, la liberalización de flujos de comercio y capital, entre otros.

-“Vía Incentivos”: existen argumentos variados que justifican el otorgamiento de incentivos y utilizarlos como parte de una política de promoción de inversiones “pro-desarrollo”. En la práctica los incentivos son empleados en forma habitual tanto por los países desarrollados como en desarrollo. Los incentivos pueden tener una naturaleza i) financiera (ayuda directa, créditos subsidiados, préstamos garantizados, etc.); ii) fiscales (exenciones y rebajas impositivas, depreciación acelerada de las inversiones, exención de derechos de importación, etc.); iii) indirectos (provisión de terrenos e infraestructura especial, acceso preferencial a compras del gobierno, garantía de posiciones monopólicas, tratamientos regulatorios especiales, etc.)

En el presente capítulo, nos centramos en el análisis de la segunda modalidad de “competencia” por la IED, es decir por la regulación de los “incentivos”, tanto en la Unión Europea como en el MERCOSUR.

##### 4.1. Regulación de los Incentivos a la Inversión en la Unión Europea

En la Unión Europea los incentivos se encuentran regulados en los Artículos 87 y 88 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea<sup>10</sup>, bajo el título “Ayudas otorgadas por los Estados”. A su vez, el Reglamento del Consejo 659/99 cumple

la finalidad de hacer operativos a los mencionados Artículos, aumentando la transparencia y seguridad jurídica de las ayudas estatales.

Según Thomas (2007) la Ayuda Estatal es el término que utiliza la UE para referirse a los subsidios, y destaca que la legislación comunitaria relativa a la ayuda estatal se aplica incluso más allá de los incentivos a la inversión, dado que contempla todo tipo de ayuda gubernamental a las empresas, incluidas las de propiedad estatal.

En el marco regulatorio de la UE, “ayuda” implica cualquier tipo de asistencia otorgada por el Estado o mediante fondos estatales, que favorezca a determinadas empresas o producciones. Por lo tanto, a modo de ejemplo podemos mencionar como “ayuda estatal” el otorgamiento de subsidios, préstamos sin interés, créditos con bajo interés, créditos a tasas subsidiadas, garantías preferenciales, exención de impuestos o tasas, la provisión de bienes o servicios en términos preferenciales, entre otros.

Según la legislación europea, aparecen como incompatibles con el mercado común aquellas ayudas estatales que conspiren contra la libre competencia en el espacio ampliado o bien afecten el intercambio entre Estados Miembros.

En tal sentido, habilita aquellas ayudas que tienen que ver con el desarrollo económico de regiones menos avanzadas, con la innovación y desarrollo tecnológico, con la promoción cultural, con producciones con alto contenido social, entre otras.

Las ayudas enumeradas no son taxativas, puesto que se le brinda al Consejo la posibilidad de determinar otro tipo de ayudas que sean compatibles con el mercado común. La aprobación de estas medidas debe ser realizada por mayoría calificada y a propuesta de la Comisión.

La Comisión Europea tiene un rol de contralor en el uso de dichas ayudas, pudiendo incluso instar a un Gobierno a suprimir o modificar alguna de ellas, y a recurrir ante el Tribunal Europeo si no cumple. En otros términos, la Comisión tiene la facultad de: i) examinar los regímenes de ayuda existentes, ii) proponer a los Estados las medidas apropiadas para el desarrollo progresivo y funcionamiento del mercado común, iii) obligar a un Estado miembro a suprimir o modificar una ayuda y iv) recurrir ante el Tribunal de Justicia Europeo si el Estado miembro no cumple con la decisión adoptada por la Comisión.

Como una excepción a las amplias facultades de la Comisión, se habilita al Consejo a actuar en forma directa en ciertos casos, a instancias de un pedido explícito de un Estado miembro. Para ello, el Consejo debe decidir por unanimidad y dentro de los 3 meses de la petición, si la ayuda o potencial ayuda es compatible con el mercado común.

En relación al ejercicio de control de la Comisión Europea, es importante destacar que durante el período 2000-2008, la Comisión rechazó 811 solicitudes de ayuda estatal por considerarlas carentes de fundamento legal.

Del análisis de las regulaciones que afectan a las ayudas estatales en la UE -Artículos 87 y 88 del TCE-, podemos inferir que el espíritu o *quid pro quo* según Thomas (2007) de la legislación comunitaria, radica en que los subsidios otorgados por los Estados miembros deben favorecer siempre a la UE en su totalidad.

Por último, para completar el marco normativo en materia de “ayudas estatales”, debe mencionarse la existencia de algunas excepciones al principio de “notificación previa” de ayudas estatales a la Comisión, que se encuentran previstas en reglamentos comunitarios. Así, a modo de ejemplo, no requieren notificación previa a la Comisión:

- Ayudas estatales dirigidas a las Pyme que sean compatibles con la normativa de competencia (por Reglamento de la Comisión 70/2001);

- Medidas orientadas a preservar el medio ambiente, la formación de recursos humanos, la investigación y desarrollo, entre otras (por Reglamento de la Comisión 800/2008). Asimismo, este Reglamento simplifica y consolida las normas comunitarias aplicables a las ayudas exentas, amplía el ámbito de aplicación de las exenciones, mejora la transparencia de las medidas de ayuda y refuerza la eficacia de los controles;

- Ayudas de minimis, inferiores a 200.000 euros (por Reglamento de la Comisión 1998/2006).

##### Iniciativas orientadas a mejorar el sistema de “Ayudas Estatales”

A partir del año 2005 la Comisión Europea propuso la creación de una nueva arquitectura para el “control de la ayuda estatal”. La intención fue mejorar las políticas públicas sobre ayudas estatales y transformar a la “ayuda estatal” en una herramienta eficaz para el crecimiento económico y el empleo comunitario.

El programa de reforma de las ayudas estatales se basó en 4 pilares:

- menor y mejor orientación de la ayuda estatal.
- un enfoque económico de mayor precisión
- procedimientos más efectivos, mejor enforcement de la legislación comunitaria, mayor previsibilidad e incremento de la transparencia
- responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados Miembros.

Durante el año 2009, por otra parte, la Comisión –a través del “Aviso sobre Simplificación de Procedimientos”<sup>11</sup>-, intentó dotar de celeridad al procedimiento de aprobación de ayuda estatal, y para ello estableció el plazo de un mes contado desde la notificación del Estado Miembro para decidir sobre la medida.

A su vez, la Comisión avanzó en actividades de Cooperación con Cortes Nacionales de Estados Miembros, con la finalidad de agilizar la protección de los derechos individuales afectados por la violación de normativas sobre ayuda Estatal, dotando de un remedio rápido y eficaz a los damnificados. Para ello, la Comisión adoptó un nuevo documento denominado “Notice on the Enforcement of State Aid Law by National Courts” (OJ C 85, 9.4.2009, p.1). Dicho documento fue elaborado como una guía, en base a la jurisprudencia de las Cortes de la Comunidad, para orientar a las Cortes nacionales y potenciales demandantes sobre los diferentes aspectos a tener en cuenta a la hora de afrontar un litigio sobre normativa relativa a “ayuda estatal”.

Así, el documento aporta datos útiles sobre los remedios legales, cuestiones procesales, circunstancias en las cuáles una Corte nacional debería adoptar medidas provisionales y los requisitos legales exigidos para reclamar por daños ante un eventual incumplimiento de una normativa sobre “ayuda estatal”.

Por último, resta destacar la elaboración por parte de la Comisión de las “Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013”. Estas Directrices marcan principios básicos a respetar en las ayudas a la inversión, siguiendo como regla general, el hecho de que deban ser otorgadas bajo un sistema multi-sectorial y como parte integrante de una estrategia de desarrollo regional.

Como conclusión, podremos afirmar que el modelo de la UE para disciplinar los incentivos es un modelo que funciona correctamente y continúa siendo el acuerdo regional más

10. Versión consolidada del TCE, con las modificaciones introducidas por el Tratado de Atenas 2003.

11. Commission Notice on a Simplified procedure for the treatment of certain types of State aid.

claro en materia de incentivos (Chudnovsky y López 1999). Dicho juicio de valor se sustenta en la existencia de un adecuado marco regulatorio (Arts. 87 y 88 del TCE, y Reglamentos), que otorga una “doble autonomía”; por un lado, a los Estados que pretenden ofrecer incentivos (a nivel nacional y subnacional). Y por otro, al órgano supervisor (Comisión Europea), quien tiene amplias facultades de control y puede recurrir al Tribunal de Justicia Europeo ante casos de incumplimientos.

#### 4.2. Regulación de los Incentivos a la Inversión en el MERCOSUR

En el ámbito del MERCOSUR, la competencia por la IED “vía incentivos” ha generado tensiones y/o conflictos desde el inicio mismo del proceso. Esta preferencia “implícita” por la IED fue notoria en algunos casos puntuales, donde se otorgaron incentivos a proyectos de inversión específicos, lo cual ha ocurrido básicamente a nivel de estados o provincias en Argentina y Brasil (Chudnovsky y López 2001).

Más en general, los cuatro países del MERCOSUR aplican una considerable cantidad de instrumentos promocionales, tanto para firmas nacionales como internacionales<sup>12</sup>. De un modo general, predominan en ellos los incentivos de carácter horizontal, basados en desgravaciones impositivas o tarifarias, así como créditos a tasa subsidiada; en menor proporción, se recurre a instrumentos que otorgan facilidades financieras (principalmente, en Brasil) o asistencia técnica. Asimismo, se verifica un número significativo de instrumentos de tipo vertical (como los Regímenes Forestal, Minero o de la Industria Automotriz), y Uruguay, particularmente, se destaca por la elevada participación de políticas con alcance predominantemente sectorial, tales como la Ley de Lechería, el Fondo del Azúcar, y el Reintegro Especial de Textiles, entre otros (CEPAL, 2005). En Argentina, por su parte, en los últimos años se implementaron regímenes sectoriales vinculados al software, los biocombustibles, la biotecnología, entre otros.

En el caso de Argentina y Brasil, por tratarse de países con un marcado régimen federal y –no menos importante– con acentuadas desigualdades regionales, se observan importantes políticas financiadas desde los gobiernos centrales, pero con un alcance regional específico (como, por ejemplo, los Reembolsos a las Exportaciones realizadas por Puertos Patagónicos o el Régimen Especial Fiscal y Aduanero en la Provincia de Tierra del Fuego, en Argentina, y el esquema de promoción en la Zona Franca de Manaus, en Brasil).

De acuerdo a las estimaciones de las respectivas Secretarías de Hacienda, recogidas en CEPAL (2009), el gasto tributario destinado al sector productivo –directa o indirectamente en pro de la inversión– alcanzó en 2008 a 2,21% del PBI en Argentina y a 2,29% del PBI en Brasil. Dicho de otro modo, el monto de exenciones fiscales para incentivos de alcance general, sectorial y/o regional que otorgan ambos países desde el Gobierno Central es similar, si se lo pondera por el tamaño de ambas economías.

A la vez, los gobiernos locales disponen de un considerable espacio para instalar incentivos impositivos o de provisión de infraestructura, si bien aparecen fuertes diferencias en la relevancia de estos instrumentos entre ambos países en función de la profundidad de la descentralización fiscal. Siendo ésta mayor en Brasil, la responsabilidad tributaria de los gobiernos locales y su contribución a la recaudación impositiva total son significativamente más altas, por lo que el espacio para diseñar e implementar políticas activas por parte de las administraciones estatales es también sustancialmente más amplio. Esta parte no es alcanzada por las estimaciones de gastos tributarios, y aquí Brasil hace una importante diferencia respecto de Argentina y el resto de los socios.

Así, Brasil ha sido probablemente el país del MERCOSUR más vinculado públicamente a la competencia “vía incentivos” (Chudnovsky y López 2001). Según señala Motta Veiga e Iglesias (1997), una característica de los denominados “paquetes de incentivos” de Brasil (que incluyen ayudas fiscales, financieras y aportes de capital) es que en más de una oportunidad se otorgan en los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal).

En cualquier caso, la mayor parte de los instrumentos promocionales relevados por CEPAL, Red MERCOSUR y otros, resulta neutral en relación con la libre circulación de mercancías, la introducción de distorsiones de tipo costo/precio intrazona, los desvíos de inversiones (derrames transfronterizos) y la complementación productiva; en estos casos, no habría impactos específicos de las políticas de competitividad implementadas sobre los objetivos de integración profunda en el MERCOSUR. Comparten esta característica todos los instrumentos de promoción de capacidades y competencias tecnológicas en vigencia y buena parte de los instrumentos de promoción de exportaciones y del desempeño en general.

Sin embargo, también han podido ser identificados en los cuatro países socios un número no despreciable de herramientas con potencial impacto corrosivo sobre tales objetivos; algunos de estos instrumentos, además, se cuentan entre los más potentes, por la naturaleza y la dimensión de los incentivos implícitos. En efecto, todos los países implementan regímenes de Promoción de las Inversiones que pueden introducir o ampliar derrames transfronterizos negativos, regímenes de Admisión Temporal de importaciones y sistemas de Draw-Back que tienden a restringir de manera importante el desarrollo de procesos de complementación productiva y regímenes de Zonas Francas que llegan a afectar la integración profunda. Paradójicamente, el recurso a los dos últimos tipos de regímenes mencionados se ha generalizado de un modo explícito en el MERCOSUR por la vía de excepciones permanentes (CEPAL, 2005).

En este marco, el MERCOSUR –a diferencia de la Unión Europea– carece de un régimen común que regule, limite o administre los incentivos a la inversión otorgados por los países del bloque. Por lo tanto, no existen prácticamente restricciones legales efectivas para limitar la competencia “vía incentivos” dentro del bloque.

Pero la ausencia de normativa regional no fue ocasionada por una inactividad de los organismos del bloque, sino más bien por las dificultades de alcanzar algún consenso en torno al tema. De hecho, hubo varios intentos orientados a crear disciplinas que regulen los incentivos a nivel regional a lo largo de los años de existencia del MERCOSUR, entre los cuales podemos mencionar:

1. Dec. CMC 10/94: es una de las dos normativas vigentes a nivel regional en materia de incentivos, cuyo ámbito de aplicación se restringe a los estímulos a las exportaciones por parte de los países integrantes del MERCOSUR. La Decisión establece, entre otras cuestiones: i) que los incentivos a las exportaciones que se apliquen, deben respetar los principios del GATT/OMC; ii) la obligación de consultar entre los Estados parte, sobre el mantenimiento o creación de nuevos incentivos; iii) la posibilidad de continuar con el otorgamiento de líneas de financiamiento a largo plazo en condiciones competitivas a nivel global, para la compra de maquinaria y equipo (más utilizado por Brasil); iv) la posibilidad de continuar aplicando la devolución de impuestos indirectos a través del sistema de reintegros a las exportaciones (más utilizado por Argentina); v) la Comisión de Comercio será el organismo encargado de supervisar el acuerdo; y vi) cuando un Estado parte se encuentre perjudicado por la aplicación

de un incentivo puede presentar el reclamo a la Comisión de Comercio, quien lo elevará al Grupo Mercado Común.

Sin embargo, existen ciertos aspectos de la normativa que deberían replantearse para aportar mayor claridad a la regulación en el comercio intrazona. En primer lugar, la Decisión no define el término “incentivo”, lo cual genera ciertas dudas a la hora de establecer si una financiación o crédito (según lo establece el artículo 4º) pueden integrar la categoría de incentivos. Por lo general, por “incentivos” se entienden las exenciones tributarias. En segundo lugar, los Estados Partes deberían orientarse a buscar una redacción que permita reflejar con mayor exactitud cuáles son los “incentivos” intrazona permitidos. De la redacción actual podría interpretarse que existe una contradicción entre el artículo 4º y el artículo 12º. El artículo 4º permite como regla general conceder créditos de fomento y financiamiento a las exportaciones, con la única limitación de no otorgarlos a tasas de interés inferiores a las internacionales. Sin embargo, el artículo 12º prohíbe como regla general los “incentivos intrazona” y permite como excepción el “financiamiento a las exportaciones de bienes de capital a largo plazo”. Por lo tanto, de la actual redacción deberíamos inferir que existe una parte de la Decisión que regula los “incentivos” extrazona (artículos 1 a 11) y otra que regula los “incentivos intrazona” (artículos 12 a 14). Por último, sería importante que los Estados Partes redacten una versión que aporte mayor claridad a los efectos de regular los “incentivos intrazona”.

2. El Protocolo de Defensa de la Competencia, firmado por los Estados miembros en 1996. Dicho instrumento establecía que, a los dos años de su vigencia, se definirían estándares y mecanismos para limitar las medidas estatales que pudieran distorsionar el comercio y la competencia entre los Estados miembros. Sin embargo, este Protocolo sólo fue ratificado por Brasil y Paraguay, con lo cual nunca entró en vigencia.

3. La Decisión CMC 31/00, por la cual se instruyó al Grupo Mercado Común para que elaborara una propuesta destinada a regular el uso de incentivos a la producción e inversión y eliminar los incentivos a la exportación intra-zona. El plazo original para desarrollar este trabajo se encontraba programado para diciembre de 2001, pero con las sucesivas prórrogas se imposibilitó la concreción del objetivo.

4. La creación del Subgrupo de Trabajo N°12 sobre “inversiones”, dentro del cual se recomendarían cursos de acción en materia de incentivos, proceso que nunca terminó por ser discutido en ese ámbito.

12. Ver CEPAL (2005) y Red MERCOSUR (2009)

5. La introducción de la temática de “incentivos” en el Grupo de Alto Nivel sobre Asimetrías (GANASIM), que tampoco obtuvo resultados positivos, dado que fue postergado de la agenda y no tuvo un tratamiento expreso.

6. A principios de 2009, y a pedido de la CCM, una consultora privada con financiamiento del BID presentó un estudio sobre incentivos en el MERCOSUR, incluyendo su identificación, cuantificación e impacto. Ejercicios similares hizo la CEPAL y la Red MERCOSUR en diferentes ocasiones.

7. Dec CMC 14/02: El Consejo adopta en el ámbito del MERCOSUR el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, para el tratamiento de las subvenciones y medidas compensatorias en el comercio intrazona. A su vez, establece en su artículo 2 que en caso de que surja alguna controversia sobre la aplicación del Acuerdo en el comercio intrazona, las partes podrán convenir el foro ante el cual resolverla. Por último en su artículo 8 expresa que las disciplinas adicionales en materia de incentivos, subvenciones o medidas compensatorias, ya acordadas entre los Estados Partes para el comercio intrazona, prevalecerán sobre la aplicación de la presente Decisión y del Acuerdo sobre SMC de la OMC.

En definitiva, el vacío legal comunitario en materia de incentivos que subyace en el MERCOSUR promueve la utilización sin restricciones de incentivos a nivel federal, provincial/estadual y municipal de los Estados Partes, generando el ambiente propicio para la denominada “guerra de incentivos” intra-zona.

#### 4.3. En síntesis...

La existencia de incentivos distorsiona el esquema de competencia y la asignación de inversiones a escala regional. La ausencia de un marco que regule y limite esta problemática restringe la vigencia de la unión aduanera y las posibilidades reales de su consolidación.

La profundización del MERCOSUR debiera incluir la eliminación de aquellos incentivos que afectan a los flujos de comercio intra-zona y la armonización y/o unificación de los instrumentos de promoción vigentes en todos los Estados Partes.

Asimismo, es posible pensar en instaurar un compromiso de que nuevos mecanismos deban ser aprobados por autoridades comunitarias. En este sentido, parece apropiada la experiencia de la Comisión Europea, en cuanto a la supervisión

y aprobación de las ayudas estatales. En efecto, la fortaleza de esta institución para lidiar con este tema puede ser visualizada con mayor claridad, si se tiene en cuenta que durante el período 2000-2008 la Comisión rechazó 811 solicitudes de ayuda estatal presentadas por los países socios, por considerarlas contrarias al derecho comunitario.

El MERCOSUR, a través de órganos como la Comisión de Comercio, podría instaurar un mecanismo de control y aprobación de incentivos. De todos modos, la intergubernamentalidad que caracteriza a la mayor parte de las instituciones MERCOSUR puede dificultar este objetivo.

Finalmente, un marco regional que oriente la cuestión de los incentivos en el MERCOSUR podría contener límites al mantenimiento de estímulos de índole nacional, por ejemplo en función de los gastos tributarios de los países en términos del PBI.

#### 5. Conclusiones. Apuntes para la construcción de una Agenda hacia el futuro

La mayor importancia relativa de las inversiones intrazona y la necesidad de encontrar algún marco que regule o limite el otorgamiento de incentivos a la inversión en el ámbito del espacio ampliado, puede estimular la elaboración de un nuevo Acuerdo Intra-MERCOSUR de Inversiones, que incorpore el aprendizaje obtenido del Protocolo de Colonia y las dificultades encontradas para tornarlo operativo.

Así, este nuevo Acuerdo podría incluir, entre otros aspectos:

- Una homogeneización del Trato Nacional a inversores regionales;
- Un sistema de solución de controversias Estado – Estado con jurisdicción MERCOSUR, adaptando el Protocolo de Olivos a tal efecto;
- Un límite al otorgamiento de incentivos a la inversión, que inhiba una carrera hacia el piso en materia fiscal;
- Un conjunto de acciones de promoción de inversiones MERCOSUR tales como: incentivos al desarrollo de proveedores o clientes regionales, a la mayor integración de las cadenas de valor, a la especialización y complementación productiva, entre otras;
- Un conjunto de acciones comunes de desarrollo y promoción de la Inversión Extranjera Directa en la región.

Este Acuerdo Intra-MERCOSUR de Inversiones constituiría una base para la negociación con terceros países, siempre preservando la preferencia regional.

En tal sentido, el interés de los Estados Partes por incrementar la atracción de IED, la posible reanimación y avance de la Agenda de negociaciones externas, y la conveniencia de armonizar la relación con terceros países en materia de inversiones, puede tornar conveniente la promoción de un nuevo Acuerdo Extra-MERCOSUR de Inversiones.

De modo consistente con el Acuerdo Intra-zona, la versión renovada del Protocolo de Buenos Aires podría incluir:

- Una homogeneización del Trato Nacional a inversores internacionales;
- Un texto base sobre sistema de solución de controversias Estado – Estado con jurisdicción MERCOSUR (Protocolo de Olivos) para utilizar en todas las negociaciones externas del bloque;
- Un conjunto de acciones de promoción de IED que incluya misiones conjuntas, trabajo en común para que la IED se especialice en los Estados Partes y se inserte en las cadenas globales de valor, estímulos al desarrollo regional, competencia con otros países en desarrollo, etc.

Tal como se mencionara anteriormente, este Acuerdo Extra-MERCOSUR de Inversiones preservaría la preferencia regional y procuraría convertirse en el instrumento de base para las negociaciones externas<sup>13</sup>, así como para una eventual renegociación de los Acuerdos Bilaterales de Inversión preexistentes -de Argentina, Paraguay y Uruguay- desde una aproximación regional.

En este sentido, dotar al MERCOSUR de un instrumento con las características expuestas implicaría erradicar el potencial solapamiento de normativas sobre inversiones para un Estado Parte que firme un acuerdo con terceros como socio del MERCOSUR, teniendo vigente un Tratado Bilateral preexistente con dicho tercer país.

Finalmente, más allá del límite general de incentivos que pueda contener el eventual nuevo Acuerdo Intra-MERCOSUR de Inversiones, sería conveniente avanzar en una política comunitaria más amplia en la materia tendiente a:

- a) Armonizar aquellos estímulos con poco impacto sobre el comercio regional;

b) Eliminar gradualmente las medidas más distorsivas en la asignación de recursos, tanto en materia de inversión como de comercio exterior;

c) Avanzar hacia esquemas de estímulos comunes a nivel MERCOSUR;

d) Establecer un mecanismo institucional para velar por el cumplimiento de los objetivos, supervisar las acciones correspondientes y eventualmente, penar a aquellos países que incumplieran con los compromisos regionales. La intergubernamentalidad que caracteriza al proceso MERCOSUR dificulta este tema.

En relación a este último punto, y siguiendo la experiencia europea de “ayudas estatales”, sería conveniente diseñar un esquema institucional ad hoc para estas materia, de carácter supranacional. Si bien este diseño institucional no es común en el MERCOSUR, a lo largo de los últimos años se han ido implementando algunas experiencias de este tipo en el ámbito regional.

13. Cabe señalar a este respecto, que el MERCOSUR se encuentra negociando Acuerdos con India, Egipto, Japón, Corea, SACU, Israel, Palestina, México, Chile, en tanto que existen intercambios para reactivar las negociaciones en pos de un Acuerdo MERCOSUR-UE.

ANEXO I  
Síntesis Marcos Regulatorios a la IED en países del MERCOSUR

Argentina	
<b>Marco legal</b>	En la República Argentina el marco legal sobre Inversión Extranjera se encuentra contemplado en la Constitución Nacional (artículo 20) y en la Ley de inversiones extranjeras N° 21.382 cuyo texto ordenado se encuentra en el Anexo I del Decreto reglamentario 1853 de 1993.
<b>Definición de inversión extranjera</b>	La ley define a la inversión extranjera como todo aporte de capital perteneciente a extranjeros aplicado a actividades de índole económica realizada en el país y la adquisición por parte de inversiones extranjeras de participaciones en el capital de una empresa local existente.
<b>Registro de inversión</b>	No existe un registro de inversiones y no es necesaria la autorización previa. Existe un registro del Banco Central para las divisas que ingresan o salen del país.
<b>Trato Nacional</b>	Los inversores extranjeros tienen los mismos derechos y obligaciones que los inversores locales.
<b>Actividades económicas excluidas o con restricciones</b>	Propiedad inmueble en zonas de frontera; transporte aéreo; industria naval; plantas nucleares; minería del uranio; seguros; pesca; propiedad de los medios de comunicación (extranjeros pueden adquirir hasta un máximo del 30 % del capital accionario).
<b>Remesas de capital y utilidades</b>	No existen restricciones, la única excepción que puede limitar el derecho son las crisis en la balanza de pagos.
<b>Contratación de mano de obra extranjera</b>	No existen restricciones en relación a la nacionalidad. Es requisito obtener la visa y la residencia legal.
<b>Trato nacional en incentivos y acceso al crédito</b>	No existen diferencias en materia tributaria, arancelaria y de acceso al crédito.

Brasil	
<b>Marco legal</b>	Ley N° 4.131 “ley de capitales extranjeros”, Ley N° 4.390 y Decreto N° 55.762.
<b>Definición de inversión extranjera</b>	Recursos financieros o monetarios ingresados para su aplicación en actividades económicas, siempre y cuando pertenezcan a personas físicas o jurídicas residentes, domiciliadas o con sede en el exterior.
<b>Registro de inversión</b>	Registro declaratorio electrónico ante el Banco Central de Brasil, dentro de los 30 días de realizada la inversión
<b>Trato Nacional</b>	Existe igualdad de trato a las inversiones extranjeras.
<b>Actividades económicas excluidas o con restricciones</b>	-Sectores prohibidos: energía nuclear, servicios de salud, servicios de correo, industria aeroespacial, lanzamiento y colocación en órbita de satélites. -Sectores restringidos: propiedad y administración de periódicos, revistas, radio y televisión, con el límite máximo de adquisición accionaria del 30% para extranjeros. En instituciones financieras (sujeta a autorización gubernamental), en la adquisición de inmuebles en zonas de seguridad nacional, en minería y servicios públicos aéreos (licencia previa). En materia de privatizaciones, las empresas extranjeras deben acreditar que permanecerán en Brasil un plazo mínimo de 6 años.
<b>Remesas de capital y utilidades</b>	Se garantiza la libertad de repatriación de capitales y de envío de remesas de intereses y dividendos al exterior. El derecho puede limitarse en caso de problemas excepcionales de balanza de pagos.
<b>Contratación de mano de obra extranjera</b>	La legislación laboral exige que dos tercios de los empleados debe ser de nacionalidad brasileña. Sin embargo se prevén excepciones ante la ausencia de personal local calificado.
<b>Trato nacional en incentivos y acceso al crédito</b>	Igualdad de trato en materia de incentivos. Una excepción es la eventual concesión de una reducción de la alícuota del impuesto aduanero incidente sobre la importación del bien de capital a ser utilizado en el proyecto productivo objeto de la inversión extranjera.

Paraguay	
<b>Marco legal</b>	El marco normativo lo establece la Ley de Inversiones N° 117/91.
<b>Registro de inversión</b>	No existe registro de la inversión
<b>Trato Nacional</b>	Garantiza un marco de total igualdad a la inversión extranjera para promover el desarrollo económico y social.
<b>Actividades económicas excluidas o con restricciones</b>	La propiedad inmueble en zonas de frontera; medios de comunicación social: escrita, radial y televisiva; transporte aéreo, marítimo y terrestre; electricidad, agua y teléfono; explotación de hidrocarburos y minerales estratégicos; importación y refinación de productos derivados de petróleo y servicio postal.
<b>Remesas de capital y utilidades</b>	Se garantiza libertad de cambio sin restricciones para el ingreso y salida de capitales, al igual que para la remisión de dividendos, intereses, comisiones, regalías por transferencia de tecnología u otros conceptos.
<b>Contratación de mano de obra extranjera</b>	No existen limitaciones.
<b>Trato nacional en incentivos y acceso al crédito</b>	El Estado no avalará ni garantizará contratos de créditos externos o internos suscritos por personas naturales o jurídicas de derecho privado, nacionales o extranjeras.
<b>Otros temas</b>	-Permite a los inversores extranjeros someter sus diferencias a tribunales arbitrales nacionales o internacionales. -Incorpora el "Joint venture" en el capítulo V de la ley de inversiones, como la modalidad básica de asociación entre nacionales y extranjeros.

Uruguay	
<b>Marco legal</b>	El marco normativo básico es la ley de Interés Nacional, Promoción y Protección de inversiones N° 16.906 y sus decretos reglamentarios 59/98, 92/98 y 455/07. La ley declara en su artículo 1° de interés nacional la promoción y protección de inversiones extranjeras.
<b>Definición de inversión extranjera</b>	Todo capital proveniente del exterior, con derecho a transferencia de su valor así como de sus utilidades. La inversión puede realizarse a través del ingreso de divisas, maquinarias, patentes, procesos técnicos, marcas de fábricas, o toda otra forma que la Administración juzgue de interés.
<b>Registro de inversión</b>	No existe registro de inversiones ni autorización previa gubernamental.
<b>Trato Nacional</b>	Existe igualdad de trato a las inversiones extranjeras.
<b>Actividades económicas excluidas o con restricciones</b>	Existen restricciones en transporte carretero de pasajeros, refinería de combustibles, transmisión y distribución de energía eléctrica, servicios de agua y saneamiento, seguros de trabajo. La propiedad de empresas de radiodifusión y televisión se encuentra restringida a ciudadanos uruguayos.
<b>Remesas de capital y utilidades</b>	No hay limitaciones a la transferencia de ganancias ni a la repatriación de capitales.
<b>Contratación de mano de obra extranjera</b>	No existen limitaciones, salvo en algunos sectores específicos en donde se requiere un porcentaje de personal local (ej: pesca y sociedades de zona franca).
<b>Trato nacional en incentivos y acceso al crédito</b>	Los incentivos son de aplicación automática a los contribuyentes que realicen actividades industriales o agropecuarias. La concesión de incentivos se determina en función de objetivos como la generación de empleo o valor agregado nacional.
<b>Otros temas</b>	El Estado, mediante una cláusula de "estabilidad jurídica", se constituye en garante ante el inversor extranjero, de las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos establecidos por la ley N° 16.906.

## Bibliografía

- CEPAL (2005). Políticas Nacionales y la Profundización del Mercosur. El Impacto de las Políticas de Competitividad. Baruj G., Kosacoff, B., Porta F. BID-CEPAL
- CEPAL (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. Jiménez, J y Podestá, A. Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 77.
- Chudnovsky, D. y Fanelli, J. (2001). El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década. Ed. Siglo XXI.
- Chudnovsky, D. y A. López (2006), "Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR", en 15 Años de MERCOSUR, Siglo XXI (en prensa).
- Diéz-Hochleitner, J. y Martínez Capdevila, C. (2001). Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios. Editorial McGraw-Hill.
- Espora A., López Monti, R. y Rozemberg R. La inversión extranjera directa en América Latina de cara al nuevo escenario global. Boletín Techint 328 (2009)
- EUROPEAN COMMISSION (2009). State Aid scoreboard. Facts and figures on state aid in the EU Member States. En [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)
- ICEX (2008). Argentina, Guía de Negocios y marco legal. En [www.icex.es](http://www.icex.es)
- ICEX (2008). Brasil, marco legal. En [www.icex.es](http://www.icex.es)
- ICEX (2008). Uruguay, marco legal. En [www.icex.es](http://www.icex.es)
- ICEX (2008). Paraguay, marco legal. En [www.icex.es](http://www.icex.es)
- INTAL (2009). Informe MERCOSUR Nro. 14. En [www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)
- López, A. y Chudnovsky, D. (1999). Policy Competition for Foreign Direct Investment: The Global and Regional Dimensions.
- Perrone, Nicolás (2008). La inversión extranjera y los procesos de integración. Una pieza más del difícil proceso de desarrollo. Directo, Desenvolvimento e Sistema Multilateral de Comercio. Fund. Boiteux.
- Red MERCOSUR (2009). MERCOSUR: Políticas de Competitividad. Bases de Datos e Informe. En [www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)
- Thomas, K (2007). Investment incentives: Growing use, uncertain benefits and uneven controls. An exploration of government measures to attract investment. En [http://www.globalsubsidies.org/files/assets/GSI\\_Investment\\_Incentives.pdf](http://www.globalsubsidies.org/files/assets/GSI_Investment_Incentives.pdf)
- Torrent, Ramón (2008). Derecho comunitario e inversiones extranjeras directas: libre circulación de capitales vs regulación no discriminatoria del establecimiento. De la golden share a los nuevos open skies. Universidad de Barcelona.
- UNCTAD MONITOR (2009). IIA N° 1 y 3. En [www.unctad.org/ia](http://www.unctad.org/ia).
- UNCTAD (2004). Transnational corporations: Multilateral rules on FDI. Do we need them? Will we get them? A developing country perspective". En [www.unctad.org](http://www.unctad.org)
- UNCTAD (2006). Investment provisions in Economic investment agreements. En [www.unctad.org](http://www.unctad.org).
- UNCTAD (2007). Bilateral Investment Treaties, 1995-2006. Trends in investment rule making. En [www.unctad.org](http://www.unctad.org).
- UNCTAD (2008). Series on International investment policies for development: "International investment Rule Making. Stocktaking, challenges and the way forward". En [www.unctad.org](http://www.unctad.org)
- UNCTAD (2009). Series on International investment policies for development: "The role of international investment agreement in attracting foreign direct investment to developing countries". En [www.unctad.org](http://www.unctad.org).
- Xavier Basaldúa, R. (1999). MERCOSUR y Derecho de la Integración. Abeledo-Perrot.
- Páginas web de las Agencias de Promoción de Inversiones de los países del MERCOSUR.
- Actas y Documentos Oficiales del MERCOSUR. En <http://www.mercosur.org.uy/>



---

## **Estudio 5. Complementación productiva e integración regional. La experiencia europea y el caso del MERCOSUR**

---

João Bosco M. Machado<sup>1</sup>  
Universidad Federal de Río de Janeiro, Red MERCOSUR

y Andrés López<sup>2</sup>  
CENIT, UBA, Red MERCOSUR

---

Los autores agradecen la valiosa colaboración de Alejandro Díaz López y los comentarios de Pablo Moldovan.  
1. Profesor del Instituto de Economía de la UFRJ e investigador de la Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR – Red Mercosur.  
2. Investigador del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), profesor de la UBA y Director Ejecutivo de la Red Mercosur.

## ÍNDICE

1. Introducción.....	180
2. Integración productiva e integración regional: en busca de un marco analítico.....	182
3. La política industrial de La Unión Europea y la integración productiva: lecciones para el MERCOSUR.....	186
3.1. Evolución de la política industrial de la Unión Europea.....	186
3.2. Análisis de la experiencia europea sobre el proceso de integración productiva.....	192
4. La integración productiva en el MERCOSUR: avances, políticas, resultados.....	192
4.1. Comercio intra-industrial y complementación productiva en el MERCOSUR: la evidencia disponible.....	192
4.2. Un análisis del comercio bilateral y la complementación Argentina-Brasil en el sector autopartes...	195
4.3. Las políticas pro-integración productiva en el MERCOSUR.....	202
5. Conclusiones y sugerencias de política.....	208
Referencias.....	211

## 1. Introducción

Es crecientemente reconocido que, al presente, la competitividad no se basa tanto en el desempeño de sectores y empresas aisladas, sino en el funcionamiento eficiente de cadenas de valor en las que interactúan diferentes agentes cuyas actividades contribuyen al desarrollo de la cadena como un todo. Más en general, la interacción y complementación entre empresas puede generar ganancias de conjunto no obtenibles por actores aislados en el mercado.

Las potenciales ganancias obtenibles mediante la cooperación son diversas. Por un lado, permite la conformación de redes de transferencia de conocimiento y aprendizaje, lo cual es cada vez más importante en un contexto en el que la competencia en el mercado viene dada crecientemente por la capacidad de innovar, diferenciar productos y atender necesidades específicas de los clientes. Por otro, aparecen posibles beneficios de la especialización productiva que pueden derivar en ganancias de escala para los productores individuales y de eficiencia y alcance para la red de cooperación como un todo. En tercer lugar, la cooperación puede dar lugar a la realización de proyectos o iniciativas conjuntas en materia de acceso a mercados de exportación, capacitación de personal, actividades de I+D, etc.<sup>4</sup>

Estas interacciones pueden darse tanto entre empresas que forman parte de una cadena vertical –es decir, que no compiten entre sí– como entre firmas que conforman cadenas de valor horizontales. En el primer caso (cadenas verticales) la interacción puede incluir el compartir información que pueda contribuir al desarrollo de nuevos productos, mejorar la coordinación entre las distintas etapas de la cadena, etc. y, en el segundo (cadenas horizontales) puede estar orientada a alcanzar un mayor nivel de especialización por empresa, compartir costos de I+D, innovación o capacitación del personal, penetrar de manera conjunta en terceros mercados, desarrollar “marcas” regionales, mejorar las condiciones de negociación frente a compradores y/o proveedores, etc. (CEP, 2003).

Asimismo, esta interacción puede darse tanto a nivel local, como nacional o supranacional. En este sentido, el avance tec-

nológico permite cada vez más la desagregación de la cadena de valor de modo tal que algunas actividades pueden ser provistas no sólo desde afuera de la compañía, sino también del país, por lo que las firmas pueden adquirir partes de un sistema, componentes, contratar servicios, etc. a otras empresas localizadas en regiones remotas.

Los procesos de integración regional, como el caso del MERCOSUR, pueden favorecer el despliegue de procesos de complementación y cooperación. En particular, el desmantelamiento de barreras arancelarias y regulatorias puede dar lugar a procesos de especialización basados en el intercambio de productos y servicios finales (e.g. sector automotor) o bien los productores de un país pueden incluir a proveedores de países socios en sus cadenas de abastecimiento o establecer relaciones de outsourcing de determinadas actividades (CEP, 2003). La creación de joint ventures o alianzas estratégicas también es una consecuencia factible de los procesos de integración. Asimismo, es posible el surgimiento de clusters o redes empresariales supranacionales. En este tipo de esquemas se pueden insertar empresas pequeñas y medianas, las que, mediante la cooperación e integración de actividades con sus pares, pueden lograr significativas mejoras de eficiencia colectiva a través del alcance de economías de escala y ámbito imposibles de obtener individualmente (López y Laplane, 2004).

En el caso del MERCOSUR, en repetidas ocasiones se ha intentado promover iniciativas de complementación productiva. Entre las razones que pueden justificar tal búsqueda podemos mencionar las siguientes:

(i) La complementación entre empresas de distintos países puede ayudar a reducir el nivel de conflictividad al interior del bloque, en tanto podría contribuir a mejorar la situación de agentes/sectores rezagados en ciertos países que, en lugar de solicitar protección frente a la competencia intra y/o extra-regional, podrían hallar posibilidades de especialización eficiente a través de arreglos de complementación con pares de otros países.

(ii) En la medida en que este tipo de iniciativas apunte a mejorar las potencialidades exportadoras de la región en su conjunto, se refuerza la percepción de que el proceso de integración puede constituirse en un juego de suma positiva, en el cual las firmas del bloque pueden aunar esfuerzos en búsqueda de mejorar conjuntamente su competitividad. En otras palabras, la cooperación puede permitir ganancias de eficiencia para los complejos productivos regionales en su conjunto. Asimismo, puede aumentar la visibilidad e influencia de la actividad específica, incrementando la capacidad de sus firmas para demandar acciones de apoyo por parte de las autoridades de los diferentes países (CEP, 2003).

(iii) La puesta en marcha de mecanismos regionales de articulación productiva solidifica las bases del MERCOSUR no sólo por la vía de reforzar los lazos de cooperación inter-empresaria sino también al promover la cooperación inter-estatal en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas aplicadas.

Ahora bien, la propia repetición de los intentos de promover la complementación productiva en MERCOSUR sugiere que es relativamente poco lo que se ha avanzado en la práctica hasta ahora, más allá del avance del comercio intra-regional y del comercio intra-industrial en particular.

Más específicamente, lo que se observa es una marcada heterogeneidad en las conductas y desempeños empresarios, tanto a nivel individual como sectorial. En particular, son las empresas transnacionales (ET) las que mejor han aprovechado las ventajas del mercado ampliado y de la apertura comercial unilateral para especializar sus filiales en la región complementando la oferta doméstica con bienes importados -tanto de intra como de extrazona-. En este sentido, es esperable que un proceso de integración económica sea particularmente ventajoso para las ET que actúan en los países miembros. Por un lado, les brinda la oportunidad de profundizar o dar inicio a estrategias de complementación entre sus filiales. Al mismo tiempo, sus estructuras organizativas les permiten capturar

tempranamente los beneficios derivados de las menores barreras a la circulación de bienes y factores productivos dentro del espacio integrado.

En tanto, en sectores manufactureros en los cuales predominan pequeñas y medianas empresas (PYMES), el proceso de integración más apertura planteó desafíos mucho mayores. Así, no sorprende observar que los mayores conflictos al interior del MERCOSUR se hayan dado, en general, en sectores en los que las empresas transnacionales están mayormente ausentes (como calzados o textiles), ya que allí las fuerzas del mercado no fueron capaces de articular respuestas “ofensivas” ni de estimular la aparición de mecanismos de complementación y especialización por parte de las firmas involucradas.

En este contexto, el objetivo del trabajo es analizar la experiencia del MERCOSUR en materia de integración productiva a la luz del marco analítico teórico disponible sobre el tema y de la experiencia de la Unión Europea, a fin de formular recomendaciones de política que induzcan una profundización en el proceso de integración preservando objetivos de competencia y eficiencia.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se presentan algunos conceptos analíticos clave para entender el fenómeno de la complementación productiva y su interacción con los procesos de integración regional. En la sección 3 se expone la experiencia de la Unión Europea. La sección 4 se aboca al caso del MERCOSUR, discutiendo primero la evidencia empírica respecto del avance de los procesos de complementación, con un apartado especial para el sector autopartista, y luego las políticas e instrumentos adoptados para promover aquéllos. La sección 5 incluye las conclusiones y recomendaciones de política.

4. Sólo para ilustrar estas potenciales ganancias para el caso del MERCOSUR, Lucángeli (2007) encuentra que la especialización intra-industrial tiene un efecto positivo sobre la productividad de la mano de obra.

## 2. Integración productiva e integración regional: en busca de un marco analítico

Una de las características salientes del nuevo paradigma industrial y tecnológico post-fordista es la emergencia, sobre todo en cadenas industriales complejas, de nuevas estrategias empresarias y nuevas formas de articulación entre empresas. Estas conllevan a la formación de redes regionales o globales de producción, en general lideradas por ET, donde una parte sustantiva y creciente de insumos básicos, partes y componentes agregados de la producción son tercerizados. Tal proceso, denominado integración productiva, se presenta como característica saliente de la “especialización flexible” de los procesos productivos, intrínsecamente asociada a la fragmentación de la producción y formación de alianzas entre empresas.

La fragmentación espacial de la producción puede ser definida como “(...) un fenómeno moderno en el que se observa una división más precisa y exacta de la producción de bienes y servicios, relacionados con la fragmentación del proceso de producción entre distintos propietarios y diferentes lugares en el mundo.” (Flores, 2008). Hay que destacar que la fragmentación de una cadena productiva no significa la simple desverticalización de la producción. En verdad, la fragmentación está asociada al desarrollo de redes complejas de suministro, en las cuales una parte o un componente fabricado por determinado proveedor puede suplir varias líneas de productos de distintas empresas. Además, dicho proveedor puede adquirir partes y componentes de una amplia red de proveedores subsidiarios, los cuales, a su vez, tienen contratos de provisión establecidos con otros fabricantes de partes y componentes. La fragmentación de la producción, por consiguiente, no sólo puede cubrir diferentes eslabones de la cadena productiva, sino también reproducirse en un nivel superior para cada una de las diversas etapas del proceso de producción.

Entre otros factores que han facilitado y/o inducido los procesos de fragmentación, López, Ramos et al. (2009) destacan los siguientes:

(i) La globalización de la competencia, que ha implicado un aumento de las presiones competitivas y la necesidad de adoptar estrategias basadas en la reducción de costos, la búsqueda de flexibilidad y la diversificación de mercados.

(ii) La progresiva homogeneización de las prácticas de consumo, producción y organización empresarial a nivel mundial.

(iii) La fuerte difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que redujo notablemente los costos y el tiempo requeridos para generar, procesar, almacenar y transmitir información aún entre ubicaciones remotas.

(iv) Los procesos de reorganización empresarial que fomentaron las prácticas de outsourcing y la reestructuración de las corporaciones en divisiones especializadas funcionalmente.

(v) La integración a la economía global de países que disponen de enormes reservas de mano de obra, como China e India.

(vi) El desmantelamiento de barreras al comercio y a las inversiones.

El agente principal del proceso de fragmentación es la empresa capitalista de tamaño grande productora de bienes y servicios, que establece vínculos con empresas de tamaño medio y pequeño para asegurarse la provisión de insumos. El elemento primordial que induce el proceso de fragmentación está relacionado con las decisiones estratégicas de las empresas de enfocarse en su core business, lo que significa concentrar sus recursos disponibles en aquellas actividades o aquellos procesos que constituyen su ventaja específica y que, por tanto, son estratégicos para el negocio, tanto desde el punto de vista de la agregación de valor como de la percepción que el mercado (proveedores y clientes) tenga sobre el activo esencial<sup>5</sup> de la empresa.

Externalizar actividades que antes estaban en el dominio exclusivo de la empresa significa que ésta precisa adquirir en el mercado los bienes y servicios necesarios para el proceso productivo. Sin embargo, esta relación entre empresa y mercado asociada al fenómeno de la fragmentación es más que una simple relación de compra-venta de bienes y servicios. En efecto, no son extrañas las situaciones en que las empresas establecen una relación de alianza/cooperación con sus proveedores, en vez de simplemente proceder a una operación de mercado. La formación de alianzas responde a motivaciones bastante amplias, asociadas, por ejemplo a: (i) la realización de acuerdos de transferencia de tecnología, (ii) la reducción de costos de producción derivados de la generación de economías de escala y de alcance; (iii) las ganancias propiciadas por procesos conjuntos de aprendizaje; (iv) la reducción del tiempo de desarrollo de nuevos productos; (v) la generación de economías pecuniarias en el proceso de comercialización, entre otros.

5. Entiéndase activo esencial como el(los) atributo(s) que el mercado asocia a la empresa y que define(n) su diferencial competitivo: el reconocimiento de marca, el diseño y la calidad del producto, el precio, la capacidad de la empresa de ofrecer garantía y asistencia post-venta, entre otros.

Por lo tanto, la integración productiva constituye un caso intermedio del proceso de organización de la producción -que se localiza entre la integración vertical (resultado de fusiones/adquisiciones o de inversiones realizadas por la empresa) y el outsourcing puro y simple (representado por la adquisición en el mercado de bienes y servicios producidos por terceros)- en el cual la empresa: (i) pasa a adquirir, vía importaciones, los insumos, partes, componentes y servicios que son utilizados en su proceso productivo y (ii) establece, en el contexto del proceso de tercerización, alianzas/cooperación estratégica con sus proveedores.

La integración productiva debe ser entendida como el desarrollo de procesos de fragmentación de la producción en bases regionales (grupos de países) o globales, lo que puede implicar una división internacional del trabajo en el circuito de una determinada cadena productiva, cuya contrapartida es la consolidación de flujos comerciales de tipo intra-industrial<sup>6</sup> en que ocurren importaciones de partes y componentes, procesamiento industrial y exportaciones de componentes más complejos o de productos finales. Hay, por lo tanto, circunstancias en que los procesos de outsourcing conducen únicamente a la formación de redes locales de proveedores, lo que implicaría, en términos del abordaje aquí sugerido, una tercerización de la producción sin integración productiva<sup>7</sup>.

Es obvio que la integración productiva da lugar a transacciones comerciales, pero no sólo eso. Implica, como se mencionara, el establecimiento entre socios de un “compromiso de compartir” activos específicos, una operación que trasciende la simple compra-venta de bienes y servicios (Coriat et al., 1994). Por consiguiente, el concepto de integración productiva aquí sugerido es más completo que la noción de fragmentación de la producción, en la medida que el primero engloba conformación de alianzas o cooperación entre empresas, lo que implica una división internacional del trabajo en el ámbito de una cadena productiva. Este movimiento es liderado por grandes empresas en sociedad con PYMES, genera flujos de comercio y de inversiones entre países y, en general, es estimulado, como se mencionó antes, por la liberalización comercial o por acuerdos de integración.

Dos enfoques teóricos pueden ayudar a comprender el surgimiento de procesos de integración productiva. Entender el fenómeno en toda su completitud requiere discutir (i) por qué las empresas optan por la verticalización de la producción o por el outsourcing como distintas formas de organización de la producción y (ii) por qué las empresas pueden elegir la cooperación como una forma híbrida de organización, localizada entre la integración vertical y el outsourcing.

La óptica de la teoría de los costos de transacción (Coase, 1937; 1995) permite examinar, la primera de estas cuestiones, la dicotomía verticalización/outsourcing. Según Coase, las empresas incurren en costos cuando utilizan los mercados. Estos son denominados costos de transacción, que dependen, en primera instancia, de las condiciones de cambio (frecuencia de la transacción, especificidades del activo transado, la incertidumbre económica, comercial, jurídica y regulatoria) y, en segunda instancia, del comportamiento de los agentes (compradores y vendedores), que tienen racionalidad limitada y pueden adoptar estrategias oportunistas. Cuando la empresa evalúa que los costos asociados a determinada transacción de mercado son muy elevados, ella opta por internalizar la transacción, lo que en la práctica significa suprimir el mecanismo de mercado. En contrapartida, la empresa también enfrenta “costos de integración” generados por la internalización de un activo. Por lo tanto, el proceso de decisión estratégica en las empresas implica definir la combinación óptima de aprovisionamiento de activos, que depende de la evaluación de costos relativos de los dos modos de coordinación de la producción, vía mercado o vía internalización.

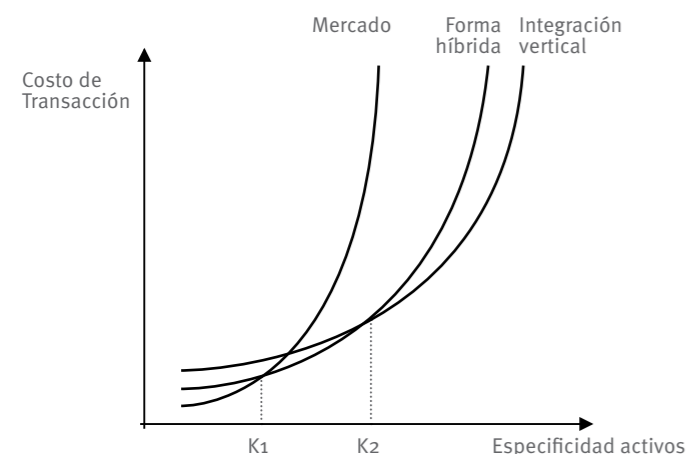
El enfoque de Lotter (1995) permite tratar la segunda cuestión. En efecto, en base al concepto de costos de transacción de Coase, también es posible demostrar cómo la cooperación puede surgir como una forma intermedia de organización de la producción. Según el autor, la especificidad de los activos de las empresas es el factor clave para comprender la forma en que la producción se organiza. Se considera eficaz una determinada forma de organización de la producción si los costos de transacción derivados fueran comparativamente más bajos en relación a otras

6. Evidentemente, esta afirmación nos remite a la cuestión de la medición del fenómeno de la integración productiva. Los indicadores de comercio intra-industrial (tipo Grubel-Lloyd) pueden inducir a una falsa identificación del fenómeno, cuando estos capturan, por ejemplo, la existencia de un intercambio comercial en la cadena automovilística entre Brasil y México. De hecho, esta situación representa tan sólo un caso de complementariedad productiva entre los dos mercados y no un ejemplo de integración productiva, cuya existencia estaría asociada a la operación de una red compleja de abastecimiento de componentes y productor finales, en la que, más allá del intercambio de automóviles, productores brasileños de partes y piezas atenderían la demanda de terminales, ensambladoras o representantes comerciales establecidos en México, y viceversa.

7. La operación de clusters ilustra una forma de organización de la producción cuyo desarrollo está asociado a la tercerización de la producción, aunque no implica necesariamente integración productiva. La literatura define a los clusters como concentraciones geográficas de empresas e instituciones interrelacionadas en un sector específico. Engloban un conjunto de empresas y otras entidades importantes para la competencia -proveedores de insumos, bienes de capital, componentes e infraestructura especializada, extendiéndose en la cadena productiva hasta los consumidores y, literalmente, hasta la manufactura de productos complementarios- e incluyen organismos gubernamentales y otras instituciones que promueven el entrenamiento, educación, información, investigación y soporte técnico (Correa, 2001).

posibles soluciones organizacionales disponibles para la empresa (ver gráfico abajo).

**Gráfico 1**  
Formas de Organización de la Producción



Fuente: Lotter (1995)

Por lo tanto, cuando la especificidad de los activos sea baja ( $k < k_1$ ), la empresa optará por las transacciones de mercado como forma de organización de la producción; en el caso que la especificidad de los activos sea muy elevada<sup>8</sup> ( $k > k_2$ ), la integración vertical es la forma de organización que genera menores costos de transacción; la cooperación, forma híbrida de organización, será escogida cuando la especificidad de los activos sea mediana ( $k_1 < k < k_2$ ). Teniendo en cuenta la frecuencia de las transacciones, las formas híbridas de organización de la producción son privilegiadas cuando la especificidad mediana de los activos se combina con una elevada periodicidad de las transacciones entre los agentes (Williamson, 1987).

Un enfoque alternativo para el tratamiento del fenómeno de la cooperación es ofrecido por la teoría evolucionista (Combe, 1998), que comprende la formación de alianzas a partir de una concepción dinámica de las llamadas formas óptimas de organización empresarial. Desde la perspectiva evolucionista, las empresas desarrollan competencias específicas que resultan del proceso de aprendizaje en la conducción de los negocios. Como estas competencias son path-dependence, para las firmas es muy difícil alterar sus respectivas trayectorias tecnológicas sin incurrir en elevados costos. Y es así porque el desarrollo de nuevas competencias depende no sólo de las ya adquiridas sino

también de la distancia entre las competencias que ya posee en relación a las que pretende alcanzar y del tiempo exigido para tal fin. Por lo tanto, si las empresas tienen la necesidad de adquirir nuevas competencias, se lanzarán a tal tarea privilegiando la búsqueda de competencias complementarias a sus activos específicos.

Las empresas disponen de tres estrategias para adquirir una competencia complementaria: pueden hacerlo mediante la compra en el mercado, mediante fusiones/adquisiciones o por la formación de alianzas. La teoría evolucionista sostiene que esta última estrategia sería preferible a las demás porque permite a las empresas tener acceso a activos específicos por intermedio de la interacción repetida y personalizada con empresas que operan en actividades con elevado grado de complementariedad. A diferencia de la estrategia de adquisición vía mercado (una relación anónima de corto plazo) y vía fusión/adquisición (que implica el compromiso de recursos, modificaciones organizacionales y la enajenación de activos), la cooperación o formación de alianzas confiere flexibilidad dinámica a la empresa, en la medida que puede, en función de la coyuntura o su estrategia de negocios de largo plazo, alterar la combinación de competencias.

Existe un conjunto de análisis sobre el fenómeno de la cooperación basado en el proceso de integración entre empresas en el cual se destaca a las alianzas empresarias como instrumento capaz de minimizar el déficit de incentivo generado tanto por las indivisibilidades e inapropiabilidad de la innovación como por las externalidades producidas por la misma (Jacquemin, 1992; Combe, 1998). Aquí, las alianzas empresarias aparecen más como un movimiento inducido por las políticas e incentivos gubernamentales que como opción elegida por las empresas en función de la comparación de los costos de transacción asociados a distintas formas de organización de la producción.

Cuando se realiza gasto en innovación es probable que una empresa, al evaluar los costos y los beneficios de la inversión, no contabilice los efectos positivos de derrame (spill-over) sobre el resto, lo que producirá, considerando al conjunto de empresas con potencial innovador, un gasto en innovación inferior al socialmente deseable. Por ende, como las actividades de I+D y los esfuerzos en innovación emprendidos por las empresas están asociados a la generación de externalidades positivas, los gestores de política económica pueden desarrollar instrumentos que faciliten la internalización por parte de las empresas

de las externalidades producidas por la inversión en innovación. El establecimiento de políticas que favorezcan la cooperación en actividades de I+D y el uso conjunto de información para desarrollar actividades de innovación, facilita la apropiación de beneficios por parte de las empresas, reduce el déficit social de inversiones en innovación y funciona, en última instancia, como incentivo al desarrollo de redes de cooperación empresarial.

Si bien hasta ahora nos hemos focalizado en los procesos de integración liderados por grandes corporaciones, la integración productiva puede también ser motorizada por alianzas de pequeñas y medianas empresas. Este tipo de integración puede no sólo facilitar procesos de especialización que den lugar a economías de escala y alcance, sino también permitir la conformación de redes de transferencia de conocimiento y aprendizaje, lo cual es cada vez más importante en un contexto en el que la competencia en el mercado viene dada crecientemente por la capacidad de innovar, diferenciar productos y atender necesidades específicas de los clientes (López y Laplane, 2004).

Así, los acuerdos pueden perseguir objetivos tales como efectuar actividades comunes de ingeniería y de desarrollo, realizar adaptaciones en los desarrollos a escala industrial, participar en circuitos de transferencia de tecnología e innovación de productos, aumentar la especialización productiva, producir bienes a partir del uso de licencias, subcontratación, etc. (Yoguel, 1996), facilitar la internacionalización de las compañías que carecen de experiencia y competencias para hacer esos movimientos estratégicos en forma aislada, permitir la creación de nuevos mercados y nuevos productos, posibilitar la entrada al mercado de nuevos actores o expandir el rango de productos de los partners, entre otras cosas (Cloudt et al., 2006).

Sin embargo, la heterogeneidad en las conductas de las firmas, los intereses diversos que determinan las estrategias empresariales y la información imperfecta son, entre otros, factores que obstaculizan el desarrollo de procesos de complementación y especialización, mucho más aún cuando éstos son de nivel regional. Con más detalle, se pueden mencionar los siguientes elementos obstaculizadores de dichos procesos: (i) la falta de información que lleva a desaprovechar oportunidades de intercambio y especialización; (ii) la “miopía” empresarial que no permite capitalizar eficientemente las posibilidades de negocios existentes debido a problemas de entendimiento, articulación o falta de vínculo entre conocimiento y acción; (iii) las fallas de coordinación (la información está disponible

pero la acción descentralizada de los agentes hace que la misma sea desaprovechada); (iv) la escasez de bienes públicos (infraestructura, I+D u otros factores relevantes para la complementación podrían estar sub-ofertados por el mercado); (v) factores culturales (e.g. problemas de confianza entre los agentes); (vi) dificultades para acceder al financiamiento (CEP, 2003; López y Laplane, 2004).

Todo esto hace que los procesos de complementación sean más difíciles en la práctica para las PYMES, ya que las grandes corporaciones pueden no estar afectadas por los obstáculos arriba mencionados o bien superarlos de manera más sencilla. Esto a su vez proveería alguna justificación conceptual para medidas de política pública que tiendan a aliviar los problemas que pueden trabar la concreción de oportunidades de complementación cuando éstas existen y son potencialmente eficientes desde el punto de vista económico.

Naturalmente, la integración regional puede favorecer los procesos de integración productiva, a través del desmantelamiento de barreras arancelarias y regulatorias. Más aún, como señala Porta (2007), la integración productiva puede ayudar a evitar que dentro de un acuerdo de integración se produzcan tendencias a la heterogeneización del espacio económico regional. Los problemas distributivos de las ganancias de la integración regional, siempre según Porta, pueden ser resueltos con medidas compensatorias (ex-post), o bien, preferiblemente, con acciones ex-ante tendientes a compensar las tendencias mencionadas. El aliento a procesos de integración productiva puede ser una de estas acciones.

La integración regional puede promover diferentes formas de complementación. En primer lugar, el desmantelamiento de las barreras al comercio puede favorecer el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo. La integración, a su vez, puede incentivar a que productores de un país incluyan dentro de sus proveedores habituales a fabricantes de insumos o componentes de países socios. Asimismo, la cooperación puede incluir el desarrollo conjunto de nuevos productos, la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales, la utilización conjunta de infraestructura productiva o comercial, la puesta en marcha de joint ventures, etc. (CEP, 2003).

De aquí pueden surgir “networks” productivas integradas, en las cuales converjan PYMES de los diferentes países produciendo con escalas y condiciones más cercanas a las

8. El alto grado de especificidad de los activos induce a la integración debido a: (i) las dificultades de establecimiento de contratos (el plazo de validez de los contratos debe ser largo, el proceso de negociación de las cláusulas contractuales es bastante complejo y no siempre es posible prever todas las situaciones); (ii) los riesgos incorporados en la transacción de activos muy específicos, puesto que existe siempre la posibilidad de que una de las partes adopte acciones oportunistas (una empresa puede, por ejemplo, utilizar un contrato de provisión de largo plazo para apropiarse de secretos industriales de su proveedor).

óptimas vis a vis una situación de aislamiento productivo. Asimismo pueden surgir cadenas de proveedores regionales que abastezcan a las grandes empresas que operan en el bloque. En estos entramados es factible que surjan no sólo posibilidades de especialización, sino también procesos que favorezcan el desarrollo de nuevos productos o procesos y que involucren la circulación e intercambio de información entre los miembros de la red.

Ahora bien, la integración productiva en procesos de integración regional sólo será posible si se cumplen dos condiciones: (i) que los incentivos de escala sean efectivos, y (ii) que haya un entorno de prácticas y políticas que favorezca y aliente la cooperación inter-empresarial. En el primer caso, ello implica que haya certidumbre sobre el establecimiento de condiciones de libre comercio intrazona, sin lo cual será imposible que los agentes económicos desarrollen estrategias de especialización, ya que enfrentarían incertidumbre sobre las condiciones de libre acceso a los mercados regionales. Lo segundo supone no sólo la existencia de facilidades físicas y logísticas para el comercio intra-regional, sino también la existencia de capacidades y recursos tecnológicos y de gestión apropiados, redes de circulación de información y una trama consolidada de relaciones de insumo-producto que minimice los eventuales estrangulamientos de oferta (Porta, 2007).

Finalmente, deben existir mecanismos de coordinación para los agentes involucrados. En el caso de las empresas transnacionales, ese mecanismo es la jerarquía (complementación intra-firma) o bien las formas híbridas (antes mencionadas) cuando sus cadenas de valor integran a terceras firmas. En tanto, el mercado per se puede fallar como mecanismo de coordinación para PYMES independientes en condiciones de información imperfecta y de costos de transacción elevados. Como ya mencionamos antes, esto puede justificar algún tipo de intervención de política pública, en este caso a escala regional.

### 3. La política industrial de La Unión Europea y la integración productiva: lecciones para el MERCOSUR

#### 3.1. Evolución de la política industrial de la Unión Europea

La implementación de una política industrial común en la Unión Europea se remonta a los inicios de los años '90, cuando la Comisión Europea estableció en un documento titulado "Política industrial en un ambiente competitivo y abierto" (Comunicado 556 de la Comisión [1990]) los fundamentos para su gestión comunitaria. Hasta finales de la

década del '80, las escasas -y no siempre exitosas- iniciativas comunitarias de gestión de la política industrial se restringían a la coordinación de programas sectoriales de reestructuración productiva. Gran parte de las dificultades para crear consenso y el largo período de gestación para el establecimiento de instrumentos comunitarios de política industrial resultaban de la apuesta a la estrategia de los llamados "Campeones Nacionales" y de la resistencia de los países en ceder soberanía a instancias supranacionales instrumentadas para compatibilizar intereses nacionales a veces no convergentes (Machado, 2001). Es sólo con el anuncio de la creación de un mercado común en 1992 que la Comunidad consigue establecer instrumentos completos de promoción de la competitividad, mediante la gestión coordinada de las políticas comercial y de competencia y de la creación de fondos estructurales de promoción industrial y financiamiento de infraestructura.

El conjunto de instrumentos utilizados comunitariamente apuntaba a una concepción de política industrial que privilegiaba las políticas horizontales como principales elementos de incentivo a la reestructuración productiva, al tiempo que se procuraba evitar la discriminación de sectores objeto de ajuste y el uso de incentivos y subsidios.

No obstante el énfasis en los instrumentos horizontales, sobre todo el papel de las políticas comercial y de competencia como inductoras de la competitividad, políticas de corte sectorial destinadas a la reestructuración y reconversión industrial venían siendo implementadas por los países de la Comunidad, en respuesta a la reducción de la rentabilidad y capacidad de inversión de determinados sectores verificada a partir de la mitad de la década del setenta. En aquel momento, en algunos sectores considerados estratégicos, los países de la Comunidad programaron políticas sectoriales específicas destinadas a la recuperación de los niveles de inversión y de competitividad industrial. Siderurgia, construcción naval, automotriz, textiles e informática fueron los sectores destinatarios de las políticas de reestructuración. En ese contexto, la política adoptada por la Comunidad buscaba la coordinación de las acciones nacionales, estableciendo medidas de reducción de costos de nuevos emprendimientos, apoyo a la investigación tecnológica, entrenamiento de mano de obra, regímenes de restricción obligatoria sobre la producción y ventas en el mercado europeo, control selectivo sobre las importaciones, armonización de normas técnicas y ampliación de mercados a través de la eliminación de barreras (fiscales y comerciales) a la libre circulación de mercaderías en el espacio comunitario.

Desde 1990 otros siete documentos enfocados en la gestión comunitaria de la política industrial fueron lanzados por la Comisión. El más reciente de ellos fue un comunicado de 2005 titulado "Aplicación del Programa Comunitario de Lisboa: directrices políticas para reforzar la industria transformadora de la Unión Europea – rumbo a un abordaje más integrado de la política industrial" (Comunicado 474 de la Comisión [2005]). Este documento redefine las directrices de la política industrial comunitaria, a partir de las orientaciones establecidas por la agenda de Lisboa en el año 2000, con el objetivo de transformar a Europa para el 2010 en la "(...) economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de impulsar un crecimiento económico sustentable, capaz de mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y de alcanzar una mayor cohesión social".

Renovar el programa de acción comunitario centrado en el crecimiento y el empleo, mantener las ventajas competitivas no basadas en precio y evitar la competencia directa con productores cuya competitividad depende de los bajos costos de la mano de obra (sobre todo, China e India) son objetivos que se buscan alcanzar mediante una política industrial que combine acciones innovadoras con refuerzo de las iniciativas existentes. Según el diagnóstico de la Comisión, un sector industrial fuerte y saludable es esencial para explorar plenamente el potencial de la Unión Europea en términos de crecimiento y para reforzar y mantener el liderazgo tecnológico de la región.

Con vistas a alcanzar esos objetivos, la Comisión manifiesta el compromiso con una política industrial integrada que contemple acciones de naturaleza horizontal, pero sin descuidar el contexto específico no sólo de cada sector y los desafíos concretos que a los mismos les depara, sino también a las PYMES, que responden por más de la mitad de los puestos de trabajo de la Unión Europea (Comunicado 474 de la Comisión [2005]). Por ende, la nueva política

combina de manera explícita instrumentos horizontales –dirigidos a la promoción de la competitividad, la investigación e innovación industrial, la defensa de la propiedad intelectual, el entrenamiento de la mano de obra, la mejora en la regulación, la simplificación de las reglas comunitarias-, con políticas selectivas de apoyo a las PYMES, más allá de otras de corte sectorial destinadas a las industrias aeronáutica, química, mecánica, textil y de confecciones, de defensa, de informática y telecomunicaciones.

Hay que destacar que en ninguno de los documentos publicados por la Comisión en la década del '90 existe mención alguna a iniciativas de integración productiva<sup>9</sup>. Por lo tanto, no hay política o instrumento en la comunidad diseñado explícitamente para tal objetivo. Tampoco existe programa alguno que confiera incentivos a la creación y desarrollo de redes productivas internacionales, con excepción de la industria aeronáutica, cuya iniciativa no puede ser considerada como genuinamente comunitaria por estar asociada a apenas un conjunto de países (Dullien, 2008).

El fenómeno de la integración productiva en Europa no sobresale por su extensión, especialmente cuando se la compara con el desarrollo que en el mismo campo detentan las economías asiáticas. De hecho, a lo largo de las últimas tres décadas, se observa un aumento en el grado de especialización productiva entre las economías europeas, movimiento que parece apuntar hacia una reducción de las oportunidades de integración productivas (Midelfart-Knarvik et al., 2002). Es posible identificar, sin embargo, la existencia de importantes redes productivas en Europa en los segmentos industriales de vehículos a motor, aparatos eléctricos, componentes para máquinas de escritorio, equipamiento para distribución de electricidad y cajas de transmisión (Cuadro 1).

9. En el comunicado de 2007 de la Comisión denominado "Una Contribución para la Estrategia de Crecimiento y Empleo de la Unión Europea", en el cual se hace la evaluación intermedia de la política industrial, se hace mención al crecimiento de las innovaciones organizacionales observado en China e India. Este fenómeno ha "(...) permitido a las empresas 'disociar' las cadenas de valor y externalizar productos y tareas intermedias de la producción. En este contexto de cambio, la ventaja competitiva reside en la optimización de toda la cadena de valor. Para eso, las empresas precisan controlar aspectos importantes de la cadena de valor, como la innovación y los productos personalizados, a veces recurriendo a clusters que permiten enraizar la capacidad de innovación en Europa". Todavía, como demuestra el fragmento citado, la preocupación manifiesta no es con el desarrollo de la integración productiva, sino con la internalización de la innovación viabilizada por la operación del cluster genuinamente europeo.

Gráfico 1  
Principales categorías (Top 10) de partes y piezas comercializadas Intra-Unión Europea (25 países), 1995-2007

CUCI (Rev. 3)	Descripción	Participación en el valor total del comercio Intra-UE 25 de partes y piezas (%)
784	Partes, piezas y accesorios de automóviles y otros vehículos automotores	29,7
772	Aparatos eléctricos para protección o conexión de circuitos eléctricos; resistencias eléctricas; circuitos impresos; cuadros, paneles y otras bases equipadas con dos o más aparatos de protección o conexión de circuitos eléctricos o para distribución de electricidad.	12,7
759	Partes, piezas y accesorios adecuados al uso exclusivo o principal con máquinas de escritorio, máquinas de procesamiento automático de datos, lectores magnéticos u ópticos y máquinas de transcripción de datos.	8,7
773	Equipamiento para distribución de electricidad	7,5
748	Cajas de transmisión, cajas de engranajes, volantes y poleas, sus partes y piezas	4,2
79295	Otras partes de aeronaves y helicópteros	3,8
71491	Partes y piezas de turborreactores y turbohélices	3,1
72399	Partes de ciertos tipos de equipamientos de construcción	2,2
749	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas	2,0
71690	Partes de motores, generadores, etc.	1,6

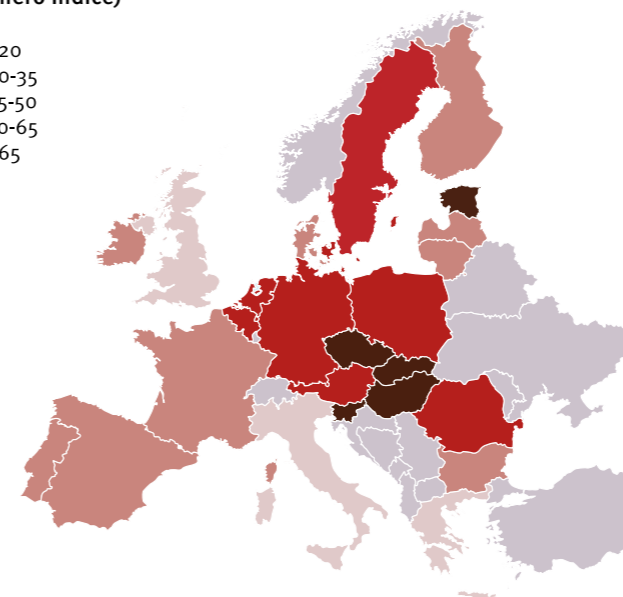
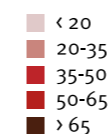
Fuente: Dullien (2008).

Cuando se examina la dimensión espacial del proceso europeo de integración productiva, se observa que el proceso está geográficamente concentrado en Europa central y se destaca por el funcionamiento de redes productivas más densas y bastante más diversificadas desde el punto de vista sectorial. Algunos de los nuevos miembros de la Unión Europea, especialmente aquellos del este europeo, como República Checa, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia, presentan elevado y creciente grado de integración productiva, sobre todo con la industria alemana. En este caso, las industrias alemanas percibieron la existencia de oportu-

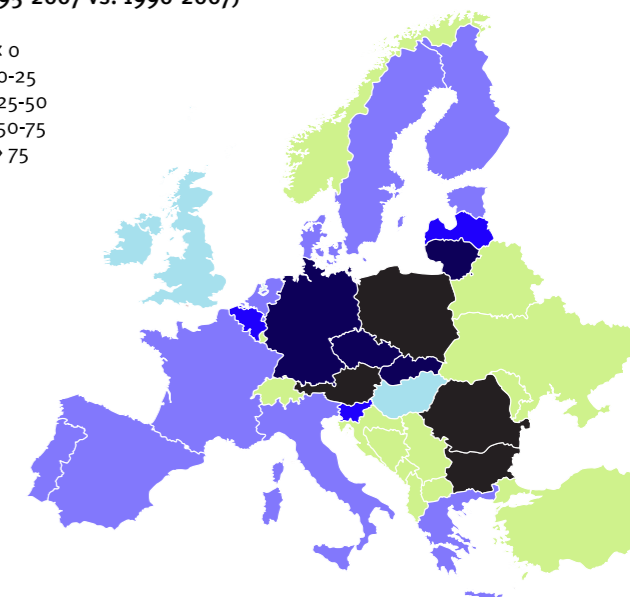
nidades derivadas de la integración productiva gracias a la disponibilidad de mano de obra barata, con elevados niveles de escolaridad y calificación, combinada con la oferta de una estructura industrial ya instalada en la región. En el caso de España y Portugal, las redes productivas son fuertes apenas en la industria de vehículos automotores. Irlanda y Bulgaria también se destacan por la fuerte inserción en redes productivas específicas, respectivamente en los segmentos de equipamiento para escritorio y componentes eléctricos (Dullien, 2008) (Gráfico 2).

Gráfico 2  
Integración productiva en la Unión Europea

Nivel de Integración Productiva Intra-Comunitaria por País (Número Índice)



Evolución del Nivel de Integración Productiva por País (1995-2007 vs. 1990-2007)



Fuente: Dullien (2008).

Nota: El indicador de integración productiva es calculado en base a la participación de la corriente de comercio de cada país, tanto intra-UE 25 países como extra-UE 25 países, relativamente a su Producto Interno Bruto.

Hay relativo consenso entre los especialistas en torno al hecho de que la integración productiva europea debe ser percibida como una reacción estratégica de las empresas a la creciente presión competitiva generada por el mercado comunitario y global. Sin embargo, puede ser inducida o facilitada por instrumentos de política industrial, no diseñados explícitamente para ese fin. Cabe realizar, por consiguiente, un análisis de las políticas comunitarias en general y de los instrumentos de política industrial en particular, con vistas a identificar aquellos que pueden operar como inductores/facilitadores del proceso de integración productiva.

La conformación de un mercado unificado constituye un elemento esencial para la facilitación de las iniciativas de integración productiva promovidas por la industria europea. Este es un diferencial propiciado por acuerdos de integración en general. La expansión de los mercados de bienes y servicios que resulta de la ausencia de barreras al comercio permite a las empresas aprovechar las econo-

mías de escala y alcance y rever sus estrategias competitivas a la luz de las oportunidades de reducción de costos propiciadas por la tercerización de parte de la producción o por la posibilidad de consolidación de alianzas para inversiones en I+D o para la provisión de insumos.

Además, cuando se considera el funcionamiento de un mercado común, la libre movilidad de factores, tanto de trabajo como de capital, permite que las empresas se apropien de las ventajas derivadas de la relocalización de las inversiones en regiones que ofrezcan costos más bajos de utilización de los factores de producción. No menos importante, cuando se considera los movimientos de integración productiva, es la existencia de una "institucionalidad comunitaria" que asegura uniformidad y estabilidad de las reglas de juego. Un ambiente con tales características facilita los negocios e impide que empresas de determinado país sean favorecidas en detrimento del capital extranjero (Del Castillo, 2008).

Los fondos estructurales, sobre todo el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, absorben una porción no despreciable del presupuesto comunitario. Aunque no puedan ser considerados como instrumentos de política industrial stricto sensu, la reciente orientación comunitaria es que la aplicación de los recursos de los fondos estructurales esté estrictamente relacionada con la agenda de crecimiento y empleo, con énfasis en la calificación del capital humano, la promoción de la innovación y apoyo a las PYMES. Recursos crecientes fueron destinados, especialmente a partir de 1988, para apoyar la entrada de nuevos países miembro, y actualmente representan cerca del 30% de los gastos de la Comunidad.

Aplicados a regiones de menor desarrollo relativo, los fondos estructurales son considerados importantes para la mejora de la competitividad de la industria e, indirectamente, acaban por favorecer el desarrollo de redes productivas regionales, al proveer recursos necesarios para las inversiones en infraestructura de transporte, para actividades locales de I+D y para el entrenamiento y capacitación de mano de obra. En una comunidad, los recursos destinados a inversiones en infraestructura de transporte y de comunicaciones generan condiciones favorables para el funcionamiento de redes productivas, aunque no pueden ser considerados por sí solos suficientes para promover la creación de las mismas (Dullien, 2008).

En el contexto del llamado abordaje integral, la gestión de la política industrial contempla un conjunto de iniciativas de corte horizontal orientadas a: (i) la defensa de los derechos de propiedad intelectual y la ampliación de la capacidad de innovación de la industria y los servicios; (ii) la simplificación de las regulaciones y la reducción de la carga administrativa de las empresas; (iii) la mejora en las condiciones de acceso a los mercados externos; (iv) la promoción de las PYMES; y (v) el incremento de la capacitación de la mano de obra. Cada una de estas iniciativas es comentada en los párrafos que siguen y analizada desde el punto de vista de su capacidad de inducir la integración productiva o de mejorar la calidad de operación de las mismas.

**La defensa de los derechos de propiedad intelectual y la ampliación de la capacidad de innovación de la industria.** Según la visión comunitaria, la capacidad de innovación y la respuesta que los agentes económicos europeos puedan dar a la rápida evolución de las tecnologías no pueden ser estimuladas únicamente por el marco normativo. Es ne-

cesario asegurar el pleno cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual de tal forma que se estimule la innovación, que se proporcione un contexto estable para las decisiones de inversión y que se fomente la creación de modelos de empresa más eficientes. También es preciso garantizar una provisión adecuada de insumos para el financiamiento de programas que viabilicen iniciativas tecnológicas conjuntas o la creación de plataformas tecnológicas europeas. Ampliar la capacidad de innovación de la industria y de los prestadores de servicios europeos es, según las autoridades comunitarias, la única estrategia viable para promover transformaciones estructurales que permitan a los agentes económicos enfrentar los desafíos de la competencia a escala global. Ese objetivo debe ser alcanzado por intermedio de la creación de alianzas en el área tecnológica. En este caso particular, se destaca la “iniciativa clusters”, que apoya el desarrollo de redes de cooperación como polos de innovación que proporcionen mayor especialización regional a las actividades de I+D. Con esto, se pretende crear clusters tecnológicos que reúnan profesionales de las áreas de educación e innovación capaces de ofrecer soluciones concretas a los desafíos enfrentados por la industria en las áreas tecnológica y ambiental.

Aunque a lo largo de los últimos veinte años la política industrial comunitaria ha puesto de relieve la importancia de las iniciativas dirigidas a la mejora de la capacidad de innovación, la industria europea se caracteriza por la producción de productos de mediana intensidad tecnológica. Tampoco cabe cuestionamiento en cuanto a la creciente dificultad enfrentada por la industria europea con respecto a la competitiva industria asiática, sobre todo en los segmentos de alta tecnología. Si las políticas de apoyo a la innovación no fueran capaces de promover un aumento consistente de la competitividad del tejido productivo, tampoco se podría afirmar que estas iniciativas estén operando como inductores del proceso de integración productiva en la región (en este caso, es ilustrativa la inexistencia de estudios de caso que aporten pruebas en esta dirección), aunque estas iniciativas puedan estar promoviendo una mejora en la calidad de operación de los clusters o cadenas productivas.

**La simplificación de las regulaciones y la reducción de la carga administrativa de las empresas.** Medidas de esta naturaleza constituyen, según las autoridades comunitarias, un desafío para todas las PYMES europeas y para varios sectores, entre los cuales se incluyen construcción, salud, automotriz, alimentos, todos ellos impactados por el peso

de la regulación. Un ejemplo concreto de implementación de estas iniciativas es el monitoreo que la Comisión realiza del programa CARS21, que permitirá simplificar el marco normativo de la industria automotriz mediante la aplicación de principios más adecuados en materia de regulación, lo que significa la sustitución de directivas comunitarias por regulaciones internacionales, la introducción en los vehículos de mejoras en materia de seguridad y el cumplimiento de normas ambientales más ambiciosas en materia de emisiones contaminantes.

En el caso de que este conjunto de iniciativas produzca de hecho una reducción de la carga administrativa de las empresas, es probable que las principales beneficiarias sean las PYMES, las cuales, en razón de su tamaño, son las más impactadas por los aumentos de los costos administrativos y, en general, no disponen de recursos gerenciales para lidiar con regulaciones pesadas. Por consiguiente, si la simplificación y reducción de la carga administrativa reduce costos y amplía los recursos disponibles para las firmas, es probable que estas iniciativas posibiliten una mejor interacción de las empresas con su entorno, ampliando la capacidad de las PYMES para participar de alianzas y redes de cooperación.

**Mejora en las condiciones de acceso a los mercados externos.** Según las autoridades comunitarias, el acceso a los mercados internacionales es una cuestión prioritaria para la mayor parte de los sectores productivos de Europa. La estrategia es identificar prioridades en términos de negociaciones externas a partir de la evaluación de las barreras comerciales enfrentadas por los productos europeos en terceros mercados y de la utilización más eficaz de las reglas internacionales sobre barreras al comercio. Sin embargo, para las autoridades comunitarias no sólo son consideradas cuestiones clave los problemas de “acceso a mercados”, sino también las cuestiones comerciales relacionadas con las inversiones, los contratos públicos (compras gubernamentales) y los derechos de propiedad intelectual.

Como se ha subrayado, la integración productiva puede beneficiarse de la existencia de condiciones facilitadas por el acceso a mercados, en la medida en que las empresas pasen a tener disponibilidad de insumos, partes y componentes producidos a bajo costo en otros países y a contar con un mercado ampliado para sus exportaciones. Sin embargo, la experiencia europea de integración productiva muestra que la formación de redes productivas es esencialmente un fenómeno intra-europeo. Por lo tanto, la

integración productiva en Europa se benefició poco de las negociaciones comerciales extra-bloque, siendo, ciertamente, funcional al proceso que amplía y favorece la consolidación de redes productivas, sobre todo aquellas que integran Alemania y los países del este europeo.

**Promoción de las PYMES.** La industria de transformación europea está compuesta, casi en su totalidad, por PYMES; ellas representan más del 90% de las empresas y responden por el 58% de los puestos de trabajo. Aunque sean una organización predominante de la estructura productiva y constituyan una parte esencial de los clusters industriales europeos, las PYMES enfrentan desafíos relacionados con el acceso a los mercados de crédito y de capitales, con el dominio tecnológico y con la carga administrativa generada por las regulaciones nacionales y comunitarias. En consecuencia, garantizar un ambiente económico propicio al crecimiento de las PYMES no sólo es un objetivo adecuado debido al impacto que ellas producen sobre la dinámica del crecimiento y empleo, sino también porque, en razón de su tamaño, enfrentan fallas de mercado que pueden comprometer su existencia en el largo plazo. Hay un conjunto de iniciativas, tanto en la esfera de los países como en el ámbito comunitario, que directa o indirectamente benefician a las PYMES. Garantizar el acceso de estas empresas a fuentes de financiamiento, reducir los costos administrativos y ampliar la capacidad de innovación, significa dotarlas de los recursos necesarios para aprovechar las oportunidades de negocios, especialmente de aquellas que resultan de la participación en redes y en movimientos de integración productiva.

**Incremento de la capacitación de la mano de obra.** Iniciativas dirigidas a mejorar la capacitación de la mano de obra son encaradas por las autoridades comunitarias como un instrumento fundamental para generar un aumento de la competitividad de las empresas, para generar mayor atractivo a las inversiones en el mercado europeo, al margen de conferir mayor flexibilidad al funcionamiento del mercado de trabajo. La escasez de mano de obra calificada también fue identificada como un problema crucial enfrentado por diversos sectores de la industria europea, especialmente los de ingeniería, textiles, cuero y de tecnologías de la información. Fueron emprendidas acciones encaminadas a combatir dicha escasez tales como el programa de trabajo “Educación y Formación 2010”, que servirá de referencia común para los sistemas de educación y formación europeos, de manera de facilitar la transparencia, transferencia y reconocimiento de las capacitaciones, teniendo como eje orientador las necesidades sectoriales de calificación.



En conjunto, las iniciativas dirigidas a incrementar la capacitación de la mano de obra probablemente no constituyan inductores significativos del proceso europeo de integración productiva, aunque puedan propiciar un mejor funcionamiento de los clusters y redes productivas regionales. Cuando se tiene en cuenta las evidencias empíricas, estas apuntan al papel clave que los costos relativos de los factores de producción, sobre todo la mano de obra, desempeñan en el proceso de relocalización de actividades industriales asociado a la formación de redes productivas en Europa central. Es obvio que los países del este europeo también disponen de una mano de obra calificada pero, según se resaltó anteriormente, este factor no sería suficiente por sí solo para inducir la formación de redes productivas regionales.

### 3.2. Análisis de la experiencia europea sobre el proceso de integración productiva

La experiencia europea sobre el proceso de integración productiva parece no tener relación con los efectos inductores de la política industrial, pero sí con los avances y grado de profundidad del proceso de integración regional. La conformación de un mercado unificado constituye un elemento esencial para facilitar las iniciativas de integración productiva promovidas por la industria europea. No sólo la ausencia de barreras al comercio de bienes facilita los movimientos de tercerización de la producción, también la libre movilidad de los factores asegurada por el funcionamiento del mercado común permite que las empresas se apropien de las ventajas asociadas a la relocalización de las inversiones. Por ende, con la expansión de los mercados de bienes y servicios que resulta del desmantelamiento de las barreras al comercio se crean oportunidades para que las empresas revean su dinámica de trabajo, en especial para redimensionar su grado de integración vertical, una vez considerada la posibilidad de reducción de costos propiciada tanto por la integración de los mercados como por las relocalizaciones de las unidades productivas hacia aquellas regiones que ofrecen menores costos factoriales. Es cierto que la estabilidad de las reglas de juego garantizada por el funcionamiento de un mercado integrado favorece significativamente el desarrollo de redes productivas y acuerdos cooperativos entre empresas.

Otras lecciones generales pueden ser extraídas de la experiencia europea en materia de política industrial y de sus impactos sobre la integración productiva en la región. La primera de ellas es que la política industrial y sus instrumentos comunitarios de financiamiento parecen desempe-

ñar un papel meramente subsidiario en el desarrollo de la integración productiva. Muy probablemente, la especialización industrial de determinadas regiones, combinada con la existencia de dotaciones favorables, como, por ejemplo, mano de obra calificada barata, sean más importantes para explicar el surgimiento de redes productivas que la disponibilidad de infraestructura de transporte y comunicaciones promovida por inversiones financiadas con recursos de los fondos estructurales. Es obvio que la existencia de una infraestructura de transporte y la calidad de los servicios, sobre todo en el área de logística, que minimizan los costos de tránsito de las mercaderías, son fundamentales para garantizar la operación de redes de producción integradas, mas no es claro que su oferta sea por sí sola suficiente para inducir la creación de las mismas.

También es preciso considerar que la política industrial comunitaria, especialmente las iniciativas horizontales orientadas a la ampliación de las capacidades de innovación de la industria y los servicios, la reducción de los costos administrativos de las empresas, la promoción de las PYMES y al incremento de la capacitación de la mano de obra, ejercen un impacto positivo sobre el funcionamiento de segmentos de la industria y de clusters industriales y, por consiguiente, concurren a la mejora de la competitividad y calidad de la operación de las redes productivas regionales.

### 4. La integración productiva en el MERCOSUR: avances, políticas, resultados

#### 4.1. Comercio intra-industrial y complementación productiva en el MERCOSUR: la evidencia disponible

Una primera evidencia relativa a la existencia de mecanismos de complementación productiva en el MERCOSUR remite a los indicadores de comercio intra-industrial. Entre los cuatro países del MERCOSUR, apenas Argentina y Brasil mantienen un intercambio intra-industrial relevante. Desde fines de la década del ochenta, por lo menos la mitad del comercio bilateral de manufacturas entre ambos países se encuadra como intra-industrial (Lucángeli, 2007).

Sin embargo, ese comercio está marcadamente concentrado en pocos sectores, entre los que se destacan los de automóviles y químicos, en los cuales hay una fuerte presencia de ET<sup>10</sup>. El Cuadro 2 ilustra claramente este argumento. Otros sectores con alto o moderado comercio intra-industrial son autopartes, hilados, papel, neumáticos,

laminados planos y caños, tubos y perfiles de acero, artículos para la construcción, vidrio, más algunos segmentos de maquinaria y equipos y de alimentos elaborados –alimentos es un rubro en donde la complementación aumentó de manera importante tras la creación del Mercosur- (Daicich, 2007; Lucángeli, 2007; Curzel et al., 2010; López y Lapla-

ne, 2004) –tomar nota de que los trabajos de Curzel y Daicich exploran el intercambio intra-industrial entre Brasil y MERCOSUR y Argentina y MERCOSUR respectivamente-. En varios de estos sectores es muy importante también la presencia de ET.

**Cuadro 2**  
Intercambio comercial Brasil-Argentina  
Grupos Cuci\* con CCI\*\* > 0,5 y corriente de comercio > US\$ 40 millones (2004)

Año	2004		1998		1992	
	Comercio Total (US\$ mil)	CCI (%)	Comercio Total (US\$ mil)	CCI (%)	Comercio Total (US\$ mil)	CCI (%)
Hidrocarburos	94.394	59,1	65.523	66,2	18.626	82,1
Pigmentos	59.641	51,0	nd	nd	nd	nd
Medicamentos	99.474	88,8	157.407	85,2	9.902	63,7
Perfumería	54.274	85,7	32.586	84,5	nd	nd
Fertilizantes	53.134	65,0	nd	nd	nd	nd
Polímeros de PVC	41.133	80,9	27.801	54,2	nd	nd
Otros plásticos	99.228	68,5	66.639	96,1	24.027	83,0
Laminados de plástico	80.441	72,0	78.742	87,1	32.944	53,8
Insecticidas	132.647	74,8	118.855	53,2	23.458	91,4
Almidón	40.273	55,5	22.510	84,3	nd	nd
Productos químicos diversos	50.855	60,9	nd	nd	nd	nd
Hilados textiles especiales	69.789	56,8	75.146	92,3	nd	nd
Laminados de hierro y acero	46.761	52,8	21.846	72,8	nd	nd
Autos y vehículos de transporte de carga	351.571	61,3	1.273.367	88,2	nd	nd

Fuente: Lucángeli (2007); (\*) grupos de Clasificación Uniforme de Comercio Internacional; (\*\*) índice de comercio intra-industria de Grubel-Lloyd =  $1 - \frac{|X-M|}{X+M}$ ; (nd) información no disponible.

En el caso automotriz, ya desde hace un par de décadas las estrategias internacionales de las grandes ET del sector sufrieron grandes transformaciones. Así, la industria hoy se caracteriza por el uso de plataformas comunes, el desarrollo de proveedores globales y la especialización de las filiales en un número limitado de vehículos que luego son vendidos no sólo en los países respectivos sino también exportados a escala regional e incluso global.

Con un cierto retraso, pero alentadas tanto por la existencia de regímenes sectoriales especiales en Argentina y Brasil, como de mecanismos de comercio bilateral administrado entre ambos socios, desde mediados de los '90 las empresas automotrices que operan en MERCOSUR tendieron a definir estrategias de complementación entre sus filiales en ambos países en base a los nuevos lineamientos globales recién descritos (aunque con alcances heterogéneos según la firma; ver Arza y López, 2008).

10. Obsérvese que ya en la segunda mitad de los '80 había elevado comercio intra-industrial en el sector autopartista y en diversos segmentos de la química, lo cual sugiere la preeminencia de determinantes propios de las estrategias empresarias sobre el impulso del proceso integrador (aunque este último sin dudas reforzó al otro factor).

Así, al presente, casi todas las terminales automotrices trabajan con estrategias en las que las filiales argentinas y brasileñas se especializan en distintos modelos, que luego se intercambian en el espacio intra-MERCOSUR pero también son exportados a terceros países –esto último es más notorio en el caso de Brasil- (Arza y López, 2008). En este proceso, sin embargo, las filiales brasileñas son las encargadas de realizar las adaptaciones locales de modelos desarrollados en las casas matrices, algo inexistente en los otros países del bloque, e incluso hasta desarrollan algunos vehículos nuevos (caso del Suran de Volkswagen, modelo fabricado en Argentina pero diseñado en Brasil).

Esta reconversión no dejó de impactar sobre la industria autopartista regional. Así, se redefinieron las cadenas de proveedores, contemplando ahora el espacio MERCOSUR por un lado (a fin de cumplir con los requisitos de origen nacional y regional) y luego el espacio global (tanto importando piezas como atrayendo algunas inversiones de proveedores globales).

Como consecuencia de estos procesos, se produjo una polarización en el desempeño autopartista, entre empresas fundamentalmente de capital extranjero que se relacionan con las terminales y empresas locales que se dedican a la producción para los llamados segundo y tercer anillo de proveedores y para el mercado de reposición. Así, fueron fundamentalmente los autopartistas del primer anillo quienes pudieron beneficiarse del aumento de la producción automotriz en MERCOSUR en lo que va de la década. Más aún, estas empresas muestran mayores propensiones a exportar que el resto de las autopartistas, y estas exportaciones se destinan principalmente al MERCOSUR, lo cual podría estar mostrando que las subsidiarias de la misma corporación automotriz en los distintos países del bloque buscan compartir proveedores (Arza y López, 2008).

A resultas de esta reestructuración, la industria autopartista argentina tendió a especializarse en los bienes menos complejos y más “naturalmente” protegidos por los costos de transporte (Kosacoff, 2004; Arza y López, 200) –ver sección siguiente-.

En tanto, en el caso de las industrias químicas, Lucángeli (2007) distingue dos lógicas de complementación. Una de sectores en donde se producen fundamentalmente commodities y predominan las economías de escala (polímeros de etileno, herbicidas, hidrocarburos). La otra de segmentos en donde se destaca la diferenciación de producto de carácter horizontal (cosméticos, pinturas, medicamentos).

En ambos casos el comercio intra-industrial es elevado, pero se resalta el hecho de que el segundo grupo tiene, además, altos índices de comercio intra-firma (si bien en ambos casos el comercio es dominado por ET y en menor medida por “multilatinas”, es sólo en el segundo grupo en donde la división del trabajo intra-MERCOSUR coincide con esquemas de especialización intra-corporativos).

Como ya dijimos, si bien con menor intensidad, en otras industrias también se desplegaron tendencias a la complementación lideradas por las filiales de ET. Se trata, por ejemplo, de los casos de alimentos “de marca” y electrodomésticos. En estos casos, se implementaron estrategias de complementación de productos finales, en las que las magnitudes y los saldos de las corrientes comerciales resultantes estuvieron directamente vinculadas a los ciclos macro de los países miembros, así como a la evolución de las paridades cambiarias y la disponibilidad de incentivos al comercio y la inversión en cada país (Kosacoff, 2004).

Otro caso de complementación multinacional, pero menos virtuoso para Argentina, es el de tractores. Aquí, a comienzos de la década se produjo un movimiento de migración de plantas hacia Brasil, en un contexto de retracción de la demanda en Argentina (por otro lado, el mercado más pequeño vis a vis Brasil). Así, las ET que dominan el sector decidieron regionalizar la producción y concentrar su base en el Brasil, dejando en la Argentina plantas más especializadas en ciertos componentes estratégicos (Albornoz et al., 2010).

En contraste, como ya se adelantó, si bien varias empresas de capital doméstico también trataron de desplegar estrategias similares, los alcances y resultados de las mismas fueron muy diferentes. En particular, las PYMES tuvieron mayores dificultades para avanzar en materia de complementación de carácter horizontal debido a cuestiones vinculadas al acceso a financiamiento, información y confianza, entre otros factores. Así, no sorprende que en sectores en los que predominan PYMES, como el textil, en donde Argentina se encuentra en desventaja competitiva frente a Brasil, haya habido un muy bajo despliegue de estrategias de complementación y predomine el recurso al pedido de medidas de restricción al comercio.

A su vez, si hablamos de complementación vertical, en un contexto de mayor apertura comercial, muchas PYMES tuvieron dificultades para asociarse a las cadenas de valor de las grandes ET que operan en la región, debido funda-

mentalmente a sus debilidades competitivas (como ya se observó para el caso autopartista).

Aun las empresas locales de mayor porte, que se han internacionalizado en años recientes (las llamadas “multilatinas”), también han avanzado poco en materia de complementación productiva. Siguiendo a Niembro et al. (2009), las ET de origen brasileño que han invertido en la Argentina y otros países de la región no parecen estar operando bajo una lógica de especialización productiva intrarregional, y en los casos en que emerge cierto grado de complementación, esto parece haber sido consecuencia del patrón productivo preexistente (incluyendo aquí las tecnologías disponibles en las plantas adquiridas por las filiales brasileñas). Aparentemente, este bajo despliegue de estrategias de complementación es resultado tanto de la relativa juventud de estos procesos de internacionalización como de cuestiones tributarias y regulatorias y de acceso al financiamiento. Los patrones de especialización de varias de estas firmas también podrían explicar el escaso despliegue de estrategias de complementación.

No cambia mucho el panorama descripto si observamos la evidencia de sectores “nuevos”. En la industria de SSI por ejemplo, la complementación intrarregional es baja y está fundamentalmente basada en las estrategias de las ET que han invertido en la región en años recientes. Así, las filiales de algunas de estas empresas se están especializando intra-corporativamente en ciertos segmentos (lenguajes, productos, servicios, etc.), por lo que en muchos casos deben complementar su oferta con la de otras filiales de la corporación. De esta manera, se genera una división del trabajo dentro de las ET que, en algunos casos, está guiada por la existencia de ciertas ventajas de costos salariales y disponibilidad de competencias laborales, así como también por la naturaleza de los mercados a atender (López y Ramos, 2008). Sin embargo, esta complementación es mucho más que mercosureña y se basa en estrategias de carácter regional (a nivel de América Latina o América como un todo) o global. En tanto, incipientemente también podría estar ocurriendo algo parecido con algunas grandes empresas de capital local que han invertido en otros países de la región (Stefanini, Itaotec, Assa, Quanam). En ninguno de los dos casos, probablemente debido a las características de la cadena de valor del sector, se verifican relaciones de asociación entre dichas empresas y firmas locales –por ejemplo, a través de relaciones de subcontratación, el desarrollo de proyectos conjuntos para generar nuevos productos, etc.-, al menos de manera sistemática o permanente.

En el caso de empresas de menor tamaño, en tanto, sí se observan acuerdos con firmas de otros países, cuyo objetivo es contar con un socio que pueda facilitarles el conocimiento acerca del mercado, el acceso a clientes y la posibilidad de tener una representación de la firma en el otro mercado. Sin embargo, son prácticamente nulos los ejemplos de asociaciones o acuerdos motivados por el desarrollo conjunto de productos, la realización de actividades de I+D, la participación conjunta en proyectos de exportación o la complementariedad tecnológica para posicionarse en terceros mercados (López y Ramos, 2008). Las barreras para la realización de estos acuerdos se fundamentan principalmente en la visión de competencia y la rivalidad entre empresarios, puesto que se han mostrado reticentes a compartir información con empresas potencialmente competidoras, prefiriendo, en todo caso, buscar asociaciones con empresas originarias de países desarrollados.

Por su parte, en el caso de biocombustibles la integración productiva es prácticamente nula a pesar de las excelentes condiciones de los países de la región para llevar adelante estas actividades, no sólo por los recursos disponibles y la competitividad de los mismos, sino también por cuestiones de localización geográfica de la industria. En efecto, la mayoría de las firmas argentinas se hallan ubicadas en el margen del Río Paraná, por lo que sería factible una complementación relativamente fácil de las actividades con Uruguay y Brasil. A su vez, no sólo en el terreno productivo es nula la complementación, sino también en las especificaciones de los productos, normas y calidad<sup>11</sup>, así como en el plano tecnológico, en donde Brasil podría aportar su vasta experiencia en la materia (López, 2009).

#### 4.2. Un análisis del comercio bilateral y la complementación Argentina-Brasil en el sector autopartes

Como vimos antes, autopartes es uno de los sectores con mayor nivel de comercio intra-industrial en MERCOSUR. Cabe entonces analizar con más detalle las tendencias de dicho comercio, a fin de conocer más sobre los impactos del mismo.

##### Metodología

A los fines de abordar el estudio del comercio intra-industrial en el sector autopartista entre Argentina y Brasil se ha procedido a estimar el índice de Grubel y Lloyd (G-L), que es de uso corriente en el estudio de dicho tema:

11. En una reunión del Grupo Ad Hoc sobre Biocombustibles (GAHB) del MERCOSUR, celebrada en septiembre de 2009, se avanzó sobre la armonización de normas técnicas y la elaboración de propuestas de trabajos conjuntos.

$$G - L_{kj} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_{jik} + m_{jik}) - \sum_{i=1}^n (x_{jik} - m_{jik})}{\sum_{i=1}^n (x_{jik} + m_{jik})}$$

Siendo:

$G - L_{kj}$  = índice de comercio intra-industrial del grupo k en el j-ésimo año (ejemplo: grupo “carrocería y partes”).

$x_{ji}$  = exportaciones del bien i, integrante del grupo k, en el j-ésimo año.

$m_{ji}$  = importaciones del bien i, integrante del grupo k, en el j-ésimo año.

El espíritu del índice es captar qué tipo de comercio existe entre dos regiones, inter-industrial o intra-industrial. Si se presentara este último, el nivel de exportaciones e importaciones entre aquellas regiones sería similar, por lo que el índice arrojaría un valor cercano a 1, siendo efectivamente 1 si se evidenciara comercio intra-industrial perfecto; en ese caso ambas regiones exportarían e importarían en idénticas magnitudes. En caso contrario, el índice tenderá a 0 cuando las relaciones comerciales sean más del tipo de “una sola vía”; es decir, se exporta un bien pero las importaciones del mismo son nulas. A los fines de establecer un criterio uniforme para distinguir el comercio inter-industrial del intra-industrial, se ha establecido que un índice G-L igual o superior a 0.50 implicaría considerar al comercio como intra-industrial.

Una vez calculado el índice de G-L, se ha procedido a clasificar los flujos de comercio según la calidad de los bienes intercambiados. En esta línea, el supuesto que menciona la literatura es que los precios son proxies del nivel de calidad, a la vez que éstos son aproximados por los valores unitarios de exportaciones e importaciones. Por ende, debería analizarse cuál es la diferencia entre dichos valores unitarios. Si el cociente entre el valor unitario de las exportaciones e importaciones se encuentra dentro de un rango establecido, se dice que las mismas no difieren significati-

vamente en calidad o, lo que es lo mismo, que el comercio se halla horizontalmente diferenciado. En caso contrario, si el cociente no cae dentro del rango establecido, se dice que el comercio se halla diferenciado verticalmente. Si bien suelen tomarse umbrales del 15 o 25%, en este trabajo se ha escogido el 15% como diferencia máxima posible entre los valores unitarios de exportaciones e importaciones. Por ende, siendo VUX el valor unitario de las exportaciones y VUM el correspondiente de las importaciones, los productos serán considerados similares o diferenciados horizontalmente si:

$$\frac{1}{1.15} \leq \frac{VUX}{VUM} \leq 1.15$$

En caso contrario, los productos estarán diferenciados verticalmente. Sobre estas bases, el valor arrojado por el índice se ha clasificado como comercio intra-industrial con diferenciación horizontal (CIH) o vertical (CIIV).

**Datos**

En el análisis se han utilizado datos de importaciones y exportaciones provenientes de Comtrade (UN), cubriendo el período 2007-2009. La clasificación escogida ha sido el Sistema Armonizado en su última versión disponible (la 2007), a un nivel de desagregación de 6 dígitos, habiéndose conformado cuatro grandes grupos de bienes: carrocerías y partes, chasis y partes del tren motriz, componentes eléctricos y motores y sus partes. Cada grupo, a su vez, incorpora una serie de subgrupos que distinguen las diferentes clases de bienes que, aunque de naturalezas diversas, forman parte del grupo madre acorde a una visión funcional y global del automóvil. Por último, cada subgrupo condensa los datos obtenidos en Comtrade, presentándose la siguiente disposición:

**Cuadro 3.**  
Clasificación de los bienes de la industria autopartista

Carrocerías y partes	Vidrio	700711
		700721
		700910
	Cerraduras, bisagras y otros montajes	830230
		830120
		830210
	Carrocerías, paragolpes y sus partes	870710
		870790
		870810
		870829

Carrocerías y partes	Asientos, cinturones de seguridad, airbags y sus accesorios	870821
		870895
		870899
		940180
		940120
		940190
Chasis y partes del tren motriz	Frenos y sus elementos (mangueras, cámaras de aire, conductos, etc) y materiales de fricción para frenos y embragues	400912
		400922
		400932
		400942
		681381
		681389
		870830
		870893
	Tuercas, resortes, ballestas, rodamientos, sistemas de suspensión	401693
		731816
		732010
		732020
		848210
		848220
		848240
		848250
		870880
		870840
Cajas de cambio, ejes, transmisión y diferenciales	870850	
	870870	
	870894	
	871690	
Silenciadores, filtros y tubos de escape	842139	
	870892	
Componentes eléctricos	Ventiladores, sopladores, aire acondicionado y sus partes	841459
		841520
		841583
		841590
	Motores, generadores, acumuladores eléctricos, bujías, magnetos, dínamos, bobinas, equipos de ignición eléctrica y arranque	850132
		850710
		850730
		850790
		851110
		851120
		851130
		851140
		851150
		851180
		851190
		853641
		854430

Componentes eléctricos	Equipos de señalización lumínica, sonora y sus partes; limpiaparabrisas, desempañadores y equipos de radio	851220
		851230
		851240
		851290
		853180
		853910
		853921
		852721
		852729
		902910
	Panel de instrumentos (velocímetros, contadores de r.p.m., taxímetros, etc.) y sus accesorios	902920
		902990
		910400
		4010
	Émbolos, pistones, correas de transmisión, partes; bombas y filtros de aceite, combustible y refrigerante; árboles de transmisión	840734
		840820
		840991
		840999
		841320
		841391
842123		
842131		
848310		

Fuente: Office of Aerospace and Automotive Industries (2007).

#### Resultados

Los resultados confirman lo ya encontrado en otros trabajos respecto de la importancia del comercio intra-industrial en este sector, en un escenario de fuerte y creciente

déficit comercial para la Argentina. Sin embargo, al interior de la industria hay bastante heterogeneidad en cuanto a la magnitud y tendencias de dicho comercio (ver Cuadros 4 y 5 para un resumen de la evidencia encontrada).

#### Cuadro 4

Exportaciones e importaciones argentinas de autopartes hacia y desde Brasil (USD miles)

	2007		2008		2009	
	X	M	X	M	X	M
Vidrio	1.353	34.260	3.346	45.179	2.071	35.304
Cerraduras, bisagras y otros montajes	3.139	35.024	3.570	44.176	3.042	40.635
Carrocerías, paragolpes y sus partes	166.400	224.448	183.911	302.537	146.874	276.578
Asientos, cinturones de seguridad, airbags y sus accesorios	106.515	240.981	110.160	288.608	54.546	221.059

	2007		2008		2009	
	X	M	X	M	X	M
<b>Carrocerías y partes</b>	<b>277.407</b>	<b>534.712</b>	<b>300.987</b>	<b>680.499</b>	<b>206.533</b>	<b>573.575</b>
Frenos y sus elementos	35.153	138.797	44.084	179.968	21.879	167.585
Tuercas, resortes, ballestas, rodamientos, sistemas de suspensión	50.660	73.193	76.345	115.951	52.880	103.733
Cajas de cambio, ejes, transmisión y diferenciales	310.959	362.609	418.687	536.192	392.525	433.882
Silenciadores, filtros y tubos de escape	2.600	24.194	4.305	34.912	2.381	35.887
<b>Chasis y partes del tren motriz</b>	<b>399.371</b>	<b>598.793</b>	<b>543.421</b>	<b>867.023</b>	<b>469.665</b>	<b>741.088</b>
Ventiladores, sopladores, aire acondicionado y sus partes	1.276	27.912	2.233	30.363	2.187	23.632
Motores, generadores, acumuladores eléctricos, bujías, etc	39.927	163.807	39.469	239.041	23.769	190.627
Equipos de señalización lumínica, sonora y sus partes	33.357	93.203	43.977	114.584	38.354	87.535
Panel de instrumentos	252	21.547	891	31.309	183	26.547
<b>Componentes eléctricos</b>	<b>74.812</b>	<b>306.470</b>	<b>86.570</b>	<b>415.297</b>	<b>64.494</b>	<b>328.341</b>
<b>Motores y sus partes</b>	<b>185.069</b>	<b>602.919</b>	<b>226.908</b>	<b>803.007</b>	<b>190.957</b>	<b>476.258</b>
<b>Total</b>	<b>936.659</b>	<b>2.042.894</b>	<b>1.157.886</b>	<b>2.765.826</b>	<b>931.649</b>	<b>2.119.261</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade (UN).

#### Cuadro 5

Clasificación del comercio argentino-brasileño en autopartes. 2007-2009

		2007		2008		2009	
		CIIV	CIH	CIIV	CIH	CIIV	CIH
Carrocerías y partes	Vidrio	0,07596		0,13792	0,11082		
	Cerraduras, bisagras y otros montajes	0,16449		0,14954		0,13928	
	Carrocerías, paragolpes y sus partes		0,85148	0,75614			0,69370
	Asientos, cinturones de seguridad, airbags y sus accesorios		0,61304	0,55250		0,39583	
	<b>Total</b>		<b>0,68317</b>	<b>0,61333</b>			<b>0,52950</b>

		2007		2008		2009	
		CIIV	CIIH	CIIV	CIIH	CIIV	CIIH
Chasis y partes del tren motriz	Frenos y sus elementos (mangueras, cámaras de aire, conductos, etc) y materiales de fricción para frenos y embragues	0,40417		0,39352		0,23096	
	Tuercas, resortes, ballestas, rodamientos, sistemas de suspensión	0,81807		0,79404		0,67530	
	Cajas de cambio, ejes, transmisión y diferenciales	0,92332		0,87694		0,94995	
	Silenciadores, filtros y tubos de escape	0,19404		0,21957		0,12444	
	<b>Total</b>		<b>0,80021</b>	<b>0,77057</b>			<b>0,77582</b>
Componentes eléctricos	Ventiladores, sopladores, aire acondicionado y sus partes	0,08743		0,13703		0,16943	
	Motores, generadores, acumuladores eléctricos, bujías, magnetos, dínamos, bobinas, equipos de ignición eléctrica y arranque	0,39195		0,28343		0,22173	
	Equipos de señalización lumínica, sonora y sus partes; limpiaparabrisas, desempañadores y equipos de radio		0,52714	0,55470		0,60933	
	Panel de instrumentos (velocímetros, contadores de r.p.m., taxímetros, etc.) y sus accesorios	0,02312		0,05532		0,01372	
	<b>Total</b>	<b>0,39242</b>		<b>0,34499</b>		<b>0,32835</b>	
Motores y sus partes	Émbolos, pistones, correas de transmisión y sus partes; bombas y filtros de aceite y combustible; equipos refrigerante; árboles de transmisión	0,46973		0,44063		0,57240	

Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade (UN); CIIV: comercio intra-industrial vertical; CIIH: comercio intra-industrial horizontal.

El comercio intra-industrial es mayor en el caso de chasis y partes del tren motriz, como resultante de altos niveles de dicho comercio en los subgrupos cajas de cambio, ejes, transmisión y diferenciales y en rodamientos y sistemas de suspensión, mientras que es bastante menor en frenos, silenciadores, tubos de escape y filtros. Entre 2007 y 2009, en tanto, hay una leve caída en el comercio intra-industrial del grupo como un todo, causado por reducciones en estos últimos tres subgrupos. Sólo el subgrupo de cajas de cambio se mantuvo al margen de esta tendencia, siendo además este caso el que resulta relativamente menos deficitario para la Argentina y el único que presenta comercio horizontal.

En tanto, en carrocerías y autopartes se verifica una clara tendencia negativa en los índices de comercio intra-industrial a lo largo de los años bajo estudio, observando el índice un valor de 53% en 2009 en comparación con el 68% de 2007 (sólo vidrio escapa a esta tendencia entre los subgrupos de esta categoría). Aquí hay casos de comercio vertical y horizontal, destacándose el caso de carrocerías (que es el subgrupo con mayores niveles de comercio bilateral) como ejemplo de esta última modalidad.

Los niveles de comercio intra-industrial son bastante menores en los casos de motores y sus partes y componentes eléctricos, aunque crecientes en el primer caso y decrecientes en el segundo. En casi todos los subgrupos el comercio es consistentemente vertical y fuertemente deficitario para la Argentina. Sin embargo, cabe aclarar que el caso de componentes eléctricos es el único en donde Argentina exporta con un valor unitario superior a Brasil de manera consistente para todos los subgrupos a lo largo de los tres años estudiados, junto con cajas de cambio, ejes, transmisión y diferenciales.

Analizando el tema a nivel de los subgrupos, es posible establecer diferentes tipologías en base a los valores del índice de Grubel-Lloyd. Un primer conjunto de bienes lo conforman aquellos cuyo índice se encuentra entre el 0 y el 20%, aproximadamente, esto es, rubros donde las relaciones comerciales son marcadamente inter-industriales. Allí aparecen silenciadores, filtros y tubos de escape; ventiladores, sopladores y aire acondicionado; cerraduras, bisagras y otros montajes; vidrio y panel de instrumentos. En este grupo sólo ventiladores, sopladores y aire acondicionado exhibió un crecimiento en el comercio intra-industrial.

Un segundo conjunto de bienes posee índices con valores entre el 20 y el 40%, incluyendo frenos y sus elementos y motores, generadores y acumuladores eléctricos. Ambos

subgrupos han descendido en su nivel de comercio intra-industrial. En el intervalo de 40 a 60% se encuentran asientos, cinturones de seguridad y airbags, equipo de señalización lumínica y sonora y émbolos, pistones y correas de transmisión. Los últimos dos subgrupos han visto profundizar su nivel de comercio de dos vías, mientras que el primero lo ha visto declinar.

Con niveles de comercio intra-industrial de entre el 60 y el 80%, pero en declinación, aparecen carrocerías, paragolpes y sus partes y tuercas, resortes, ballestas, etc. Finalmente, el subgrupo con nivel más elevado de comercio intra-industrial es cajas de cambio, ejes, transmisión y diferenciales, con índices superiores al 90% y tendencia levemente creciente.

Como conclusión general, observamos que el nivel de comercio intra-industrial argentino-brasileño en el sector autopartes es alto, pero ha visto declinar su papel en los últimos años, en lo cual pueden haber influido diferentes factores, incluyendo el impacto de la crisis internacional, pero también cuestiones más estructurales vinculadas a competitividades relativas y estrategias empresarias.

En este marco, el comercio intra-industrial es en la mayor parte de los casos de carácter vertical, siendo Brasil el país que exporta bienes de mayor "calidad" relativa, salvo en cajas de cambio y componentes eléctricos (rubro que es el de menor nivel de comercio bilateral entre todos los aquí analizados y donde la modalidad intra-industrial es menos relevante). No sorprende entonces que la Argentina esté sufriendo déficits en todos los renglones del sector autopartes, lo cual ya ha motivado algunas preocupaciones en el gobierno nacional.

Es claro que la presencia de empresas multinacionales montadoras en ambos lados de la frontera, que han tendido a organizar cadenas regionales de aprovisionamiento de partes y piezas, así como de autopartistas que también tienen en muchos casos inversiones en los dos países, es un factor que ha favorecido el comercio intra-industrial y la complementación en esta industria. Sin embargo, la tendencia a la caída de dicho comercio y el tipo de patrón de complementación que ha surgido (que implica permanentes déficits para la Argentina), muestran que no necesariamente esa complementación resulta en ventajas relativamente equitativas para todos los participantes del comercio. Más aún, cuando en el caso argentino las tendencias del comercio bilateral se enmarcan en un proceso en el cual, tras la salida de la convertibilidad, la tasa

de crecimiento interanual de la importación de autopartes superó en todos los años a la de la producción de automóviles (con excepción del 2006) y la diferencia se acentuó significativamente en 2008, cuando la producción de vehículos creció un 10% frente a un 24% de aumento en la importación de autopartes<sup>12</sup>. Esta situación se está dando principalmente en los modelos lanzados más recientemente, donde el contenido nacional de partes es aún más bajo que el promedio (lo cual denota la falta de modernización de la industria autopartista local) –ver López y Ramos, 2009–.

#### 4.3. Las políticas pro-integración productiva en el MERCOSUR

Tres cuestiones hacen al hecho de que, a partir de 2006, la temática de la integración productiva fuese incorporada a la agenda de negociaciones del MERCOSUR. Son ellas: (i) la existencia de grandes asimetrías intra e inter países del bloque; (ii) el reconocimiento de que el proceso de integración, a lo largo de 15 años, había avanzado relativamente poco en lo que respecta a los objetivos de integración productiva; y (iii) la convicción de que no existía un concepto claro de integración productiva en el MERCOSUR que permitiese a los estados y al sector privado contribuir para su consecución (Secretaría del MERCOSUR, 2009)<sup>13</sup>.

Hasta ese momento, las políticas industriales o de competitividad establecidas en el MERCOSUR habían tenido alcance nacional, salvo casos excepcionales, como el del sector automotriz. Aún en ese caso, las políticas regionales si bien estaban implícitamente alentando procesos de especialización en el sector de terminales automotrices (no así en autopartes), tenían como objetivo principal el de administrar el comercio entre los socios.

Así, en la práctica, y pese al proceso integrador, el número de iniciativas regionalmente articuladas destinadas a promover la complementación productiva y el aumento de la competitividad era muy escaso.

Cabe citar, sin embargo, un antecedente que, aunque fallido, es relevante. Se trata de la creación de los Foros de Competitividad para las Cadenas Productivas del MERCOSUR en 2002. Este paso fue el resultado de un proceso de trabajo desarrollado desde 2001 que pretendía extender a nivel del MERCOSUR la experiencia previa de Brasil en dicha área. Desde el inicio, esta iniciativa estuvo asociada al concepto de cadenas productivas, con el objeto de producir diagnósticos y facilitar las discusiones y negociaciones a nivel regional entre los representantes de cada cadena

(la cadena de madera y muebles estuvo entre las primeras elegidas para su análisis).

En 2002, el Consejo del Mercado Común aprobó formalmente la creación del Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR, con participación de funcionarios del sector público y representantes del sector privado (empresario y sindical). La decisión no incluyó mecanismos operativos para la creación de los Foros, con excepción de la disposición de que la orientación política del Programa sería dada por las Reuniones de Ministros.

La idea de crear estos foros de competitividad, además de la inspiración coyuntural antes mencionada, también reflejaba la percepción de que el proceso de integración no necesariamente estaba llevando al aprovechamiento de las potencialidades de complementación de las distintas cadenas productivas y que, además, estaba generando patrones de especialización sectorial probablemente indeseables para algunos de los países miembros (CEP, 2003). En otras palabras, la introducción de los foros vino de la mano de un “cambio de clima” con relación al pensamiento dominante respecto del proceso de integración, donde se pasaba de una confianza implícita o explícita en los mecanismos espontáneos de auto-organización privada a la idea de que no necesariamente esos mecanismos funcionaban y llevaban a resultados eficientes económicamente y aceptables política y socialmente. Sin embargo, en la práctica, el único foro que funcionó operativamente fue el de Madera y Muebles<sup>14</sup> (para observar las dificultades asociadas a estos tipos de emprendimientos, ver Seabra, 2007, quien varios años después de la creación del Foro afirmaba que había bajo grado de cooperación horizontal y vertical en la cadena de madera y muebles en MERCOSUR).

En ese contexto, en julio de 2006, los presidentes de los países instruían a los ministros de las áreas vinculadas a la producción para definir las pautas que conformarían el “Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional”. En cumplimiento de ese mandato, el Subgrupo de Trabajo (SGT) N° 7 - Industria elevó para consideración del Grupo Mercado Común una propuesta de pautas para la integración productiva en el MERCOSUR. En declaraciones de diciembre de 2007, el Consejo Mercado Común (CMC) decidió crear un Grupo Ad Hoc, vinculado al Grupo Mercado Común (GMC), responsable de la elaboración de un Programa de Integración Productiva (PIP) del MERCOSUR (Declaración CMC N° 52/07)<sup>15</sup>. Las cuestiones consideradas

prioritarias y que deberían ser tratadas por ese programa eran las diferencias de escala entre los países, la escasa tendencia a la complementariedad entre las empresas, las asimetrías en materia de desarrollo tecnológico, la existencia de barreras de entrada y la fragilidad de las PYMES de la región.

En el ámbito de las reuniones del Grupo Ad Hoc, los estados partes negocian los términos del referido programa, cuya creación fue ratificada por el CMC en julio de 2008. Para gestionar su implementación, fue creado el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), que opera en

el ámbito del GMC, cuya función es la de coordinar y ejecutar el programa y todas las acciones y propuestas ligadas a esta temática (Declaración CMC N° 12/08).<sup>16</sup>

Nuevamente, al igual que en el caso de los foros, la complementariedad entre la iniciativa de integración productiva en el ámbito del MERCOSUR y la gestión de la política industrial en Brasil se evidencia por el hecho de que esta temática se ha convertido en uno de los seis puntos estratégicos de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) lanzada por el gobierno federal en mayo de 2008 (Box 1).

#### Box 1

##### Brasil - Programa de Desarrollo Productivo. Aspectos Estratégicos: Integración Productiva con América Latina y, en especial, con el MERCOSUR

**Premisa general:** El programa tiene como objetivo aumentar la articulación de las cadenas productivas y elevar el comercio con esa región, buscando ampliar la escala y la productividad de la industria doméstica. En este contexto, la integración de las infraestructuras logísticas y energéticas en América del Sur y, en particular, en el MERCOSUR, aparece como un gran desafío y oportunidad.

**Objetivos de la integración productiva:** Ampliar el comercio regional y articular las estructuras productivas del MERCOSUR para el aprovechamiento conjunto de las oportunidades económicas en el mercado regional y global.

#### Metas para el trienio 2008-2010:

- Implementar en el MERCOSUR cinco proyectos de integración productiva: Programa de Desarrollo de Proveedores de Petróleo y Gas; Programa de Complementación Automotriz; Programa MERCOSUR de Articulación Empresarial para Integración Productiva; Programa de Integración de las Cadenas Productivas vinculadas al Turismo en el MERCOSUR; Foro MERCOSUR de la Cadena Productiva de Madera y Muebles.
- Fortalecer los Foros de Competitividad de Cadenas Productivas en el MERCOSUR (Decisión CMC 23/02) e iniciativas sectoriales de integración productiva regional.
- Implementar un Foro de Micro y Pequeñas Empresas (MPes) en el MERCOSUR.
- Crear un Fondo del MERCOSUR para la integración productiva de las MPes – Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Grandes Empresas (CMC N°41/08).
- Aumentar en 30% el valor medio de los últimos tres años (2006-2008) de desembolso anual dirigido al financiamiento de exportaciones destinadas a proyectos de infraestructura del bloque.
- Mantener la participación de las importaciones de bienes, originadas en América latina y el Caribe en 16.4% del total de importaciones brasileñas.
- Mantener la participación de las importaciones de bienes de media/alta y alta tecnología originadas en América latina y el Caribe en 39,3% del total general.
- Mantener la participación de las exportaciones de bienes de media/alta y alta tecnología hacia América latina y el Caribe en 50,3% del total general das exportaciones brasileñas.
- Implementar sistema de monitoreo del comercio de servicios.
- Fortalecer el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI).
- Estructurar proyecto de cooperación industrial.

12. AFAC, “Comercio exterior autopartista año 2008”, Abril de 2009.

13. Las primeras iniciativas dirigidas a la promoción de la integración productiva en el MERCOSUR datan de mediados de la década del ochenta, cuando los gobiernos de Argentina y Brasil negociaron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). El acuerdo tenía como meta la creación de un mercado común entre ambas economías a partir del año 2000 y establecía iniciativas de cooperación industrial incluyendo los sectores de bienes de capital, automovilístico, aeronáutico y de alimentos.

14. Hasta donde conocemos, no se ha explorado sistemáticamente las razones que llevaron al fracaso de esta iniciativa.

15. En julio de 2006, sobre la base del tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR, el Consejo de Representantes Permanentes también manifestó al CMC la necesidad de estimular iniciativas para la integración productiva en el MERCOSUR, como una manera de beneficiar a las PYMES de Paraguay y Uruguay para que se puedan integrar en las cadenas regionales de producción.

16. La primera reunión del GIP ocurrió en Brasilia, en septiembre de 2008. Hasta el final de 2009, otras cinco reuniones tuvieron lugar, siendo otra en Brasilia (II), dos en Asunción (III y IV) y dos en Montevideo (V y VI).

**Desafíos para el 2010:**

- Integrar la infraestructura logística, energética y de telecomunicaciones.
- Integrar las cadenas productivas.
- Incrementar las exportaciones de países sudamericanos hacia Brasil.
- Contribuir al financiamiento y capitalización de empresas latinoamericanas.
- Ampliar la participación de productos de mayor valor agregado en el comercio regional.
- Ampliar la participación de los servicios en el comercio regional.
- Realizar proyectos institucionales con empresas de diferentes países del MERCOSUR.

El concepto de integración productiva contenido en el PIP presupone “el desarrollo de nuevas ventajas competitivas en cada país del bloque. Esto puede ser alcanzado mediante la complementación productiva y la especialización, para la integración en los procesos productivos regionales, principalmente de PYMES de la región y de empresas de los países de menor tamaño económico relativo” (Secretaría del MERCOSUR, 2009). Por lo tanto, el programa busca fortalecer la complementariedad productiva de las empresas del bloque, principalmente de las PYMES y las empresas de las economías menores, mediante el uso de mecanismos públicos de coordinación y de articulación público-privada, con vistas a profundizar el proceso de integración regional, consolidando el aumento de la competitividad de los estados partes. Este programa contiene siete líneas de acción horizontales, que comprenden:

- (i) Cooperación entre organismos y entidades nacionales para apoyar el proceso de integración productiva;
- (ii) Complementación de instrumentos y entidades nacionales ligadas a la investigación, al desarrollo y a la transferencia de tecnología;
- (iii) Capacitación de recursos humanos en integración productiva. Para ello, está prevista la creación del Programa Regional de Capacitación de Recursos Humanos en Integración Productiva, cuyo objetivo consiste en promover la formación de personal de los sectores público y privado, a nivel regional, en áreas de interés para el fomento de la integración productiva.<sup>17</sup> Una parte del programa está asociada directamente a la implementación de proyectos específicos de integración, en el ámbito del PIP. Otra parte prevé la formación de una red de cursos de postgrado o especialización en temas relativos a la integración productiva con participación de universidades de los estados partes del MERCOSUR y la promoción de intercambio entre entidades y especialistas de la región y del exterior en temas relativos a la integración productiva mediante, por ejemplo, seminarios, Workshops y visitas técnicas.

(iv) Coordinación con otras instancias negociadoras del bloque, como el Foro Consultivo Económico y Social, Foro Consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del MERCOSUR y otros como el Parlamento del MERCOSUR y la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR;

(v) Creación del Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva en el MERCOSUR (ORPIP), que será encargado de generar y procesar información para subsidiar el planeamiento y desarrollo de los mecanismos, programas y/o políticas públicas en los ámbitos sectorial y regional, dirigidos a fomentar la cooperación y asociatividad entre empresas de diversos países del MERCOSUR (Decisión CMC N° 07/09). Además de construir un amplio banco de datos sobre cuentas nacionales de cada estado parte, comercio exterior intra y extra-zona, investigaciones sobre el desempeño del sector industrial, datos y análisis coyunturales y estructurales sobre la dinámica del proceso de integración, así como estudios y publicaciones académicas sobre el tema, el ORPIP tendrá, a su vez, tres funciones adicionales. Son ellas: (1) crear y mantener un sistema geográfico de información productiva del MERCOSUR – Portal Empresarial; (2) diseñar y mantener paneles con indicadores y mediciones de la integración productiva; y (3) elaborar informes periódicos sobre la dinámica, el estado actual y las perspectivas de integración productiva en las cadenas y sectores productivos del MERCOSUR e identificar las dificultades para integrar las cadenas productivas, incluyendo las deficiencias logísticas, de gerenciamiento y de calidad de los procesos productivos, barreras de frontera y otros obstáculos al comercio de productos que forman parte de las cadenas productivas regionales. El portal de ORPIP debería haber entrado en funcionamiento a mediados de 2010.

(vi) Articulación de medidas que faciliten el comercio, con foco en el tratamiento de las dificultades para integrar las cadenas productivas, incluyendo las deficiencias logísticas, de gerenciamiento y de calidad de los procesos productivos,

vos, barreras de frontera y otros obstáculos al comercio de productos que forman parte de las cadenas productivas regionales.

(vii) Concesión de financiamiento, por intermedio de mecanismos como el FOCEM, Fondo MERCOSUR de apoyo a pequeñas y medianas empresas y de otros mecanismos de financiamiento y de cooperación internacional, como por ejemplo CAF, BID-FOMIN y FONPLATA. El objetivo es contar con recursos financieros para ser usados en proyectos de integración productiva que impliquen a empresas de la región, para la creación de líneas de financiamiento para inversiones intrarregionales en apoyo a joint ventures, para instalación de fábricas y para la expansión de inversiones ya realizadas.

Adicionalmente, a nivel sectorial, el programa contempla la creación de foros de competitividad y de iniciativas de integración. Esas iniciativas pueden incluir, entre otras, las siguientes formas posibles de cooperación: (a) proyectos específicos con potencial de integración, (b) desarrollo de nuevos sectores, (c) reconversión por especialización intrasectorial, (d) integración de cadenas de valor, (e) desarrollo de proveedores de empresas con anclaje regional, (f) especialización y complementación en productos y/o sectores, (g) desarrollo conjunto de productos o adaptaciones, (h) joint ventures en nichos específicos, (i) alianzas de exportación, (j) coordinación empresarial intersectorial e intercambio de experiencias, (k) facilitación de relaciones de abastecimiento, (l) acuerdos de reconversión, (m) integración fronteriza, (n) articulación regional de la producción, (o) coordinación de las inversiones y (p) capacitación de la mano de obra y/o capacitación empresarial para PYMES.

Desde mediados de 2008, algunas actividades vienen siendo desarrolladas en el ámbito del programa, entre ellas:

- (i) Programa de Desarrollo de Proveedores para el Sector Petrolero y Gasífero del MERCOSUR, que prevé el fortalecimiento de esa cadena productiva a partir de la calificación, integración y complementación de las empresas proveedoras (potenciales y efectivas), en alineación con las demandas y necesidades de las empresas y los estados partes. Por ende, aquel se sustenta sobre los siguientes ejes de acción: (a) gestión de la información, a partir del mapeo de la cadena productiva del petróleo y gas del MERCOSUR; (b) competitividad, a partir de la promoción de competencias gerenciales e innovación tecnológica y (c) acceso a mercados por medio de la generación de negocios entre empresas proveedoras y de la cadena (Arcuri, 2009).<sup>18</sup>

(ii) Implementación del Programa de Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR, coordinado por el Grupo Ejecutivo para la Integración Productiva de la Cadena Automotriz (GEIPA), que busca fomentar la densidad e integración productiva de la cadena automotriz en el bloque a partir: (a) del desarrollo institucional buscando la complementariedad productiva, (b) del fortalecimiento de la competitividad de proveedores, (c) de la creación de nuevas oportunidades de negocios entre las empresas y (d) de la capacitación tecnológica del tejido empresarial (Arcuri, 2009). Entre las medidas previstas por el programa están: actividades de apoyo gerencial y tecnológico para desarrollar proveedores de la cadena automotriz; asesoría para mayor eficiencia energética de las empresas; gestión de residuos y cooperación entre entidades nacionales de soporte al desarrollo. Los productores uruguayos y paraguayos tendrán apoyo técnico y financiero para la promoción comercial en ferias de demostración de mercaderías en los mercados de los socios mayores.<sup>19</sup>

(iii) Programa de Integración de las Cadenas Productivas conectadas al Turismo del MERCOSUR, que busca crear una ruta turística que cruce los cuatro países del bloque a partir de la integración de un conjunto de corredores –Estrada Real (Diamantina, Ouro Preto, Paraty y Rio de Janeiro); Ruta de los Tropeiros (Sorocaba y Viamão, en RS); Iguazú- Misiones (Corredor Jesuítico de Rio Grande do Sul, Argentina, Paraguay y Foz de Iguazú); Camino de Córdoba (Córdoba, Colonia de Sacramento y Viamão)-, no excluyendo la posibilidad de identificar, incluir o articularse con otras rutas existentes en el Bloque (CMC/Decisión N° 24/05).

(iv) Programa MERCOSUR de Articulación Empresarial para la integración productiva, que promueve la participación de proveedores de la región en ferias compradoras del sector hotelero realizadas en Brasil. También fueron analizadas alternativas para la constitución del Fondo PYMES, que fue recientemente creado por la CMC (Decisión N° 13/08), en conjunto con la creación de un sistema de garantía para empréstitos, los cuales serán concedidos a empresas que participen de iniciativas de integración productiva en el MERCOSUR.

En diciembre de 2008 fue aprobada la creación de un Fondo MERCOSUR de garantías para micro, pequeñas y medianas empresas (Decisión N° 41/08), destinado a garantizar, directa o indirectamente, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas que participen de actividades de integración productiva en el MERCOSUR.<sup>20</sup> La contribución inicial de los estados

17. El blanco de público de este Programa está formado por hacedores de políticas públicas y aquellos que operan sistemas cruciales para la integración productiva, como el tránsito fronterizo o la infraestructura de servicios tecnológicos y de vigilancia sanitaria, por ejemplo; líderes de entidades empresarias y de trabajadores; o de acuerdos productivos locales; miembros de institutos tecnológicos; y otras organizaciones que estén vinculadas con el tema.

18. Los valores estimados para la ejecución de este programa en el bienio 2010-2011 son de US\$ 2,633 millones, siendo US\$ 2,238 millones provenientes del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) y US\$ 395 mil del Gobierno brasileño, como contrapartida.

19. Los valores estimados para la ejecución de este programa en el trienio 2009-2011 son de US\$ 2,663 millones, siendo US\$ 2,263 millones provenientes del FOCEM y US\$ 400 mil del Gobierno brasileño.

partes para el fondo fue de US\$ 100 millones, siendo 70% de los recursos aportados por Brasil, 27% por Argentina, 2% por Uruguay y 1% por Paraguay. De la misma manera que el FOCEM, el Fondo de Garantías permite que los beneficios sean obtenidos de manera inversamente proporcional a los aportes realizados. El fondo puede conceder una garantía o refinanciamiento para nuevas operaciones de crédito hasta un límite de 80% del valor del empréstito o de la garantía original para la realización de inversiones productivas; para actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); capacitación y desarrollo tecnológico; producción y comercialización de bienes destinados a la exportación (BID Intal, 2009).

A lo largo de 2009, el GIP dio seguimiento a los avances registrados en las cadenas automotriz, de petróleo y gas, metalmecánica, madera y muebles, turismo, naval y productos farmacéuticos y veterinarios. Comenzó, también, a trabajar en las cadenas de productos fitoterapéuticos, energía y agricultura.

Finalmente, ante las necesidades de establecer condiciones específicas para facilitar la utilización de recursos del FOCEM para el financiamiento de proyectos de integración productiva, enmarcados en el Programa II “Desarrollo de la Competitividad”, el CMC decidió, en septiembre de 2009, crear el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – Proyectos de Integración Productiva (Decisión CMC Nº 11/09). Con esto, fue posible delegar la estructuración, operación y/o gestión de proyectos contemplados en el Programa II a entes públicos, mixtos o privados que sean de administración directa, indirecta o del Sistema Operacional de los estados partes.

Aunque la temática de la integración productiva se ha convertido, desde 2006, en una de las prioridades de la agenda de negociaciones del MERCOSUR y de que ya haya habido algunas iniciativas concretas en este sentido, la verdad es que los resultados alcanzados hasta el momento pueden ser considerados modestos.

No hay consenso entre los analistas económicos y formuladores de política sobre la eficacia de este tipo de iniciativa; o sea, cabría indagar hasta qué punto los programas de integración productiva generados en bases comunitarias pueden contribuir a la corrección de fallas de mercado y efectivamente inducir la consolidación y/o desarrollo autónomo de redes productivas regionales (Bekerman y Rodríguez, 2005). El análisis de la experiencia internacional no corrobora la tesis de que programas de esta naturale-

za sean condición necesaria para el desarrollo de la integración productiva. La experiencia europea, por ejemplo, muestra que no sólo existen políticas comunitarias concebidas específicamente para este fin sino que también algunos instrumentos o acciones de política industrial común operan más como facilitadores que como inductores de los procesos regionales de integración productiva. La experiencia asiática constituye el paradigma de la integración productiva liderada por la inversión extranjera directa, en el cual las firmas buscan la fragmentación de la producción como estrategia de aumento de la productividad, propiciada tanto por los bajos costos de los factores de producción en las economías de menor desarrollo relativo de la región como por la reducción de costos de las inversiones garantizada por la concesión de incentivos gubernamentales (Hamaguchi, 2008).

Aún sin cuestionar el mérito de las iniciativas recientes del MERCOSUR, es importante reconocer que el contexto regional no ofrece un ambiente favorable al florecimiento de la integración productiva. Razones de índole histórica y estructural imponen dificultades al desarrollo de procesos de integración productiva en la región. La primera es que, históricamente, el fenómeno de la cooperación industrial presenta escasa ocurrencia en el MERCOSUR, tanto en el ámbito de las respectivas economías nacionales como en las relaciones de los sistemas productivos locales con el resto del mundo (Veiga, 1998). La prevalencia, durante décadas, de modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones creó estructuras productivas autárquicas y poco conectadas con el comercio internacional. No hay duda de que una de las herencias negativas de esos modelos es la de que éstos, al generar una baja exposición de las estructuras industriales a la competencia, poco indujeron a que las empresas adoptaran modos nuevos o más modernos de organización de la producción. La segunda está relacionada con un conjunto de factores estructurales, especialmente: (i) la asimetría de tamaño entre las economías del MERCOSUR; (ii) los distintos grados de diversificación de las estructuras productivas nacionales<sup>21</sup>; y (iii) la elevada heterogeneidad competitiva de las estructuras productivas establecidas en los distintos países.

El caso del sector madera y muebles, el cual, como se dijo antes fue el único en el cual logro ponerse en funcionamiento un foro de competitividad a escala MERCOSUR, revela justamente la influencia de este tipo de factores. Allí, las dificultades de lograr procesos de complementación son atribuidas a las heterogeneidades competitivas y de tamaño entre las empresas que forman parte de las

cadenas respectivas en cada país (Ferreira Brusquetti, 2007).

La ausencia de convergencia entre los regímenes macroeconómicos de los países de la región, así como las asimetrías regulatorias y de incentivos, también han influido negativamente sobre las posibilidades de profundización de los procesos de complementación regional (ver nuevamente el trabajo de Ferreira Brusquetti, donde se refleja la relevancia de tales factores para el caso madera y muebles).

También ha de considerarse el papel que un esquema de integración regional desempeña al ofrecer a los agentes económicos un ambiente más favorable a la formación de alianzas empresariales y, consecuentemente, al desarrollo de redes productivas. Al propiciar una expansión de los mercados y reducir los costos de transacción, los procesos de integración regional ofrecen oportunidades para que las empresas revelen su alcance de actuación y, en especial, para dimensionar su grado de integración vertical (Araujo Jr., 1998).

Lo que se quiere decir con esto es que, más importante que la existencia de una institucionalidad dirigida a promover la integración productiva, se busca asegurar el pleno funcionamiento del mercado integrado, de tal manera que no exista obstáculo al flujo de mercaderías e inversiones entre los países. Esto significa que para las empresas ya establecidas o para aquellas que examinan la posibilidad de crear nuevas bases productivas en la región, debería ser indiferente invertir en las economías de mayor o menor tamaño relativo. Específicamente, en el caso del MERCOSUR, en donde la integración productiva no tiene cómo contar con elementos de inducción asociados al diferencial de costos de los factores de producción, los incentivos para que las empresas adopten estrategias de fragmentación de la producción a nivel regional dependerán aún más de las condiciones de funcionamiento del mercado integrado.

Como ilustra la experiencia europea, más importante que la existencia de instrumentos de política industrial que favorezcan la formación de alianzas empresariales y la operación de redes productivas es garantizar la libre movilidad de mercaderías y factores de producción, así como la estabilidad de las reglas de juego. Esta parece ser, por lo menos en el caso de la experiencia europea, una condición de primer orden para garantizar el desarrollo de la integración productiva en bases regionales.

Hay que destacar que, en el caso del MERCOSUR, desde el establecimiento de la unión aduanera en 1995, muchas de las medidas necesarias para consolidar el mercado integrado no fueron implementadas. A lo largo de la última década, las negociaciones referentes a temas de consolidación de la unión aduanera se desarrollaron con un componente fuertemente conflictivo, donde los escasos acuerdos alcanzados en política comercial se vieron progresivamente erosionados por la ausencia de coordinación en otros planos. Este contexto condujo a la falta de armonización de los instrumentos de política comercial, a la reinstalación de barreras al comercio y comprometió las posibilidades de avanzar en la formulación de políticas comunes (Porta, 2007).

En el área comercial, por ejemplo, todavía subsisten problemas que impiden el pleno funcionamiento de la unión aduanera: las perforaciones y la doble cobranza de la TEC, la exigencia indiscriminada de la certificación de origen y la ausencia de un código aduanero común. Asimismo, no son pocos los casos en que las políticas nacionales mantienen o crean obstáculos a la consolidación del régimen de libre comercio en la región, entre ellas, la adopción de restricciones no tarifarias a las importaciones, el uso de mecanismos de licencia previa, la aplicación de medidas de defensa comercial para impedir importaciones intra-zona y la falta de internalización en las legislaciones domésticas de reglas y procedimientos acordados en ámbitos comunitarios. Al elevar los costos de transacción del mercado integrado, esos obstáculos inhiben los movimientos de tercerización de las empresas y, consiguientemente, el desarrollo de redes productivas regionales.

El proceso de integración tampoco avanzó lo suficiente para garantizar la remoción de las trabas de naturaleza física y burocrática que afectan los flujos comerciales entre los países del MERCOSUR. La precariedad de la infraestructura de transporte, la excesiva concentración del flujo de carga general en el transporte por carretera y la deficiencia de los servicios aduaneros en los puestos de frontera incrementan los costos de flete y causan retrasos en la entrega de mercaderías y, por tanto, aumentan el precio del producto en el mercado del país importador.

A la luz de este diagnóstico se puede afirmar que, desde el punto de vista de los agentes económicos, los obstáculos remanentes al funcionamiento de una unión aduanera plena reducen significativamente los incentivos para el desarrollo de esquemas de cooperación, los cuales constituyen la base de la integración productiva regional.

20. El fondo fue creado con vigencia de diez años a partir de la primera contribución efectuada por uno de los Estados Partes al Fondo de Garantías. Cumplido ese plazo, los Estados Partes evaluarán la efectividad del Sistema de Garantías y la conveniencia de su continuidad.

21. La estructura productiva de las economías pequeñas (Paraguay y Uruguay) presenta un grado de diversificación mucho menor cuando se compara con la de economías mayores. Este factor, por sí solo, limita considerablemente las posibilidades de las empresas localizadas en aquellos países para integrarse a cadenas productivas regionales.



Sólo una vez resueltas estas cuestiones será posible avanzar de manera efectiva con programas de complementación productiva intra-regional. En función de lo hasta aquí expuesto, pareciera razonable que esos programas se concentraran en un conjunto de PYMES que muestren potencialidades competitivas y voluntad de cooperación, y que requieran acciones de capacitación y asistencia para poder materializar acciones de complementación.

El diagnóstico subyacente es que, aunque la cooperación sea una necesidad creciente y una oportunidad para las empresas industriales, en el caso del MERCOSUR difícilmente estas iniciativas se desarrollarán espontáneamente, especialmente si se tienen en cuenta sus condicionantes históricos, estructurales e institucionales. En lo que respecta a su ejecución, "(...) se trata de identificar y alcanzar un conjunto pequeño y bastante seleccionado de PYMES de la región, identificadas por su elevado potencial para implicarse en iniciativas de cooperación industrial con socios de otros países del MERCOSUR. Más adelante, se puede suponer que proyectos específicos dirigidos hacia la cooperación tecnológica sean elaborados en el marco del programa de cooperación industrial" (Veiga, 1992).

Una guía para las iniciativas de capacitación de PYMES con el objetivo de establecer relaciones de cooperación entre empresas de diferentes países se podría basar en la metodología sugerida por Veiga (1992), que propone un conjunto de acciones divididas en seis etapas: (1) búsqueda e identificación de socios; (2) negociación y definición del contenido de la cooperación con el socio identificado; (3) obtención de recursos y medios para viabilizar el acuerdo; (4) formalización del acuerdo de cooperación; (5) implementación de adaptaciones gerenciales y productivas en las empresas en función del arreglo negociado; y (6) gestión del acuerdo y de los conflictos y controversias entre los socios (ver también Dini et al., 2005, quienes proponen una serie de lineamientos para la formulación de proyectos de complementación en base a la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo).

## 5. Conclusiones y sugerencias de políticas

La complementación productiva es un instrumento potencialmente importante para generar ganancias de eficiencia productiva en el MERCOSUR, mejorar la integración de las PYMES en los mercados internacionales, dinamizar los procesos innovativos y reducir el nivel de conflictividad intra-bloque en diversos sectores "sensibles".

La experiencia europea sobre el proceso de complementación productiva parece basarse fundamentalmente en los avances y el grado de profundidad del proceso de integración regional. La conformación del mercado unificado constituye un elemento esencial para la facilitación de las iniciativas de integración productiva promovidas por la industria europea. A la vez, muy probablemente la especialización industrial de determinadas regiones combinada con la existencia de dotaciones favorables, como, por ejemplo, mano de obra calificada y barata, sean más importantes para explicar el surgimiento de redes productivas que la disponibilidad de infraestructura de transporte y de comunicaciones provista por inversiones financiadas con recursos de los fondos estructurales. Es obvio que la existencia de una infraestructura de transporte y la calidad de los servicios de apoyo, particularmente en las áreas de logística, que minimicen los costos de transporte de mercancías son fundamentales para garantizar la operación de redes de producción integradas, pero no está claro que su oferta sea por sí sola suficiente para inducir la creación de las mismas.

Sin embargo, las políticas industriales nacionales, especialmente en los países menos avanzados, contribuyeron al fortalecimiento de sus respectivas empresas en muchos casos, ayudándolas a insertarse en las redes productivas europeas. También es preciso considerar que la política industrial comunitaria —especialmente las iniciativas horizontales orientadas a la ampliación de la capacidad de innovación de la industria y los servicios, la reducción de la carga administrativa de las empresas, la promoción de las PYMES y la mejora en la capacitación de mano de obra— ejerció un impacto positivo sobre el funcionamiento de segmentos y clusters industriales y, por consiguiente, contribuyó a mejorar la competitividad y la calidad de operación de las redes productivas regionales.

De todos modos, la extrapolación de la experiencia europea requiere cautela, ya que el proceso de integración partió de una base industrial más fuerte que en el caso del MERCOSUR. Asimismo, las dificultades de algunas economías periféricas (e.g. Grecia, Portugal) para integrarse en las cadenas de valor europeas muestran algunas limitaciones del enfoque allí adoptado (la mejor integración de algunos países de Europa Central parte de la mayor tradición manufacturera allí existente, sumada a las diferencias factoriales ya comentadas).

En este punto, es preciso destacar que en MERCOSUR no hay diferencias factoriales tan marcadas como las existen-

tes en la Unión Europea, lo cual dificulta la formación de esquemas de complementación basados, por ejemplo, en el aprovechamiento de diferenciales de costos de la mano de obra. Así las cosas, las mayores posibilidades parecen darse en el campo de las iniciativas en donde la especialización se base en capacidades productivas, comerciales o tecnológicas específicas de los participantes de las redes productivas.

En la práctica, la integración regional en MERCOSUR generó estímulos para que algunos agentes económicos emprendieran, por sí solos, acciones tendientes a intensificar el grado de complementación entre las actividades que desarrollan en los distintos países del bloque. Hablamos de las ET, las cuales, además, generalizadamente han adoptado a nivel global estrategias de búsqueda de eficiencia en las cuales la especialización de sus filiales en determinadas actividades forma parte crucial de nuevas formas de división intra-corporativa del trabajo (fragmentación de sus cadenas de valor). En este caso, entonces, el incentivo del mercado unificado se sumó a tendencias propias de las empresas y los mercados respectivos.

Pelo contrário, para a maioria do aparato empresarial mercosulino, a integração regional, per se, não permitiu os mesmos impulsos. Por um lado, como resultado da abertura e das tendências à reestruturação de suas cadeias de fornecedores em escala global, muitas PME da região deixaram de ser fornecedores das grandes ET que atuam em nossos países. Por outro, para o universo PME foi complexa a tarefa de encontrar espaços de complementação horizontal ou vertical com pares de outros países da região. Já as relativamente escassas "multilatinas" originárias da Argentina e do Brasil, nem sempre desenvolveram iniciativas de complementação intrarregião, provavelmente pela falta de madureza de suas estratégias de internacionalização, bem como pelo tipo de especialização de algumas delas e a ausência de exigências de parte das políticas públicas nacionais que muitas vezes inclusive têm contribuído à internacionalização destas firmas.

Más aún, incluso en los casos en donde la complementación vía estrategias de ET se dio, ello no necesariamente significó que los resultados de la misma generaran beneficios relativamente armoniosos, al menos en términos de balances comerciales<sup>22</sup>, para los países involucrados, como surge del análisis del sector autopartes.

Las razones que están detrás de estas tendencias son diversas, desde cuestiones de entorno (falta de convergencia

e inestabilidad macro, asimetrías regulatorias, deficiencias de la infraestructura regional y, fundamentalmente, los agujeros y las tareas incompletas del proceso de integración en el MERCOSUR), hasta otras estructurales y propias del aparato industrial de la región (fuertes heterogeneidades del universo empresario, falta de una tradición de cooperación intra-firma, debilidades de los sistemas de innovación, falta de acceso al financiamiento, etc.).

En particular, es importante resaltar que, desde el establecimiento de la Unión Aduanera en el MERCOSUR en 1995, muchas de las medidas necesarias para la consolidación del mercado integrado no fueron implementadas, lo que ha provocado falta de armonización de los instrumentos de política comercial y reinstalación de barreras al comercio, así como también ha comprometido las posibilidades de avanzar en la formulación de políticas comunes. El proceso de integración no avanzó lo suficiente para garantizar la remoción de las trabas de naturaleza física y burocrática que afectan los flujos comerciales entre los países del MERCOSUR. A la luz de este diagnóstico se puede afirmar que, desde el punto de vista de los agentes económicos, los obstáculos remanentes al funcionamiento de una unión aduanera plena reducen significativamente los incentivos para el desarrollo de esquemas de cooperación, los cuales constituyen la base de la integración productiva regional. Las políticas públicas pro-complementación instrumentadas en MERCOSUR fueron incapaces de revertir estas tendencias, lo cual sugiere, junto con la evidencia revisada tanto a nivel teórico como para el caso europeo, que para promover mayores dosis de complementación productiva en la región es preciso atender fundamentalmente a las cuestiones previamente mencionadas.

En primer lugar, la tarea más relevante, naturalmente, es que el mercado unificado funcione efectivamente como una señal a favor de la complementación, removiendo los obstáculos que traban el libre movimiento de bienes y factores en la región y eliminando, o al menos reduciendo, las asimetrías regulatorias que puedan subsistir. Mejorar la infraestructura física asociada al transporte de mercancías y personas es otro punto fundamental de la agenda en este sentido. En tanto, si bien ya la cuestión de la armonización de políticas macroeconómicas es un tema que no parece que vaya a encararse en el futuro inmediato, todo avance que se produzca en materia de convergencia de regímenes macro ayudará también a generar un ambiente de certidumbre para la complementación<sup>23</sup>. En segundo lugar, las políticas de apoyo a PYMES, incluyendo aspectos vinculados a financiamiento, información, acceso a mercados,

22. Claramente, el análisis de la distribución de beneficios de la complementación debería agregar otras variables, tales como empleo, productividad, etc.

23. En este punto, la implementación del sistema de pagos que permite pagar en monedas locales las operaciones de comercio exterior (SML) podría ayudar a las PYMES que intenten integrarse en cadenas productivas regionales.

capacitación, innovación, etc., pondrán a estas firmas en mejores condiciones de competir e integrarse en las tramas productivas intra-regionales.

Resulta difícil pensar en que las políticas que específicamente apuntan a promover la complementación productiva alcancen resultados significativos en ausencia de las condiciones mencionadas. Esto no quiere decir que dichas políticas deban ser abandonadas ni mucho menos, sino que su grado de éxito dependerá en buena medida de la satisfacción de las condiciones de entorno arriba listadas, de la reducción de las heterogeneidades estructurales en el sector empresarial mercosureño y de la resolución de fallas de mercado que afectan fundamentalmente a las PYMES. Más aún, podríamos pensar que en la medida en que estos factores sean atendidos, probablemente aumentará la demanda por políticas pro-complementación, en la medida en que haya mayores incentivos de mercado para los agentes económicos de la región.

En este contexto, tal vez sea más apropiado que el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR concentrase recursos en las actividades de fomento a la cooperación, con énfasis en el apoyo y capacitación a PYMES, tarea que puede ser facilitada por la creación del Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas. Asimismo, los bancos nacionales de desarrollo (y eventualmente el Banco del Sur) podrían también ayudar a esta tarea. En particular, la identificación del potencial y de las dificultades de incorporación de las PYMES de economías de menor tamaño en las redes productivas regionales ya existentes constituye uno de los principales desafíos a ser enfrentados por los gestores del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.

También cabe evaluar la viabilidad de iniciativas dirigidas a transnacionales tanto extra como intra-región que de alguna forma presentan vocación para promover el desarrollo de cadenas regionales de proveedores efectivamente integradas a estructuras productivas de empresas de gran tamaño. En este punto, caben mencionar dos cuestiones: a) las “multilatinas” podrían jugar un rol importante en esta área (las firmas japonesas y alemanas fueron articuladoras de redes productivas en sus respectivos continentes, salvando las distancias, las firmas brasileñas y en menor medida las argentinas podrían también desempeñar un papel similar); b) los países miembros del MERCOSUR deben coordinar sus políticas frente a la IED, negociando de manera conjunta, evitando guerras de incentivos, y apuntando a maximizar los derrames que las multinacionales podrían generar en los países de la región.

En suma, se requieren tanto de avances en materia del propio proceso de integración, así como de medidas específicas y bien diseñadas para ayudar a que aquellas empresas que no puedan acceder a los beneficios de la complementación con el solo impulso de las señales del mercado ampliado mejoren sus capacidades de integrarse en cadenas de valor regionales. El principal desafío a ser enfrentado por los gestores de estas medidas es asegurar la eficacia de las iniciativas en el largo plazo, lo que, en el caso del MERCOSUR, constituye una tarea no trivial, una vez considerada la fragilidad de las estructuras productivas locales, la poca densidad de la integración productiva regional y la escasez de recursos gerenciales y financieros de las PYMES, especialmente aquellas que operan en las economías menores. Todavía, en el largo plazo el éxito de estos programas no dependerá solamente de la mejora de competitividad de las PYMES, sino también de los efectivos avances en la consolidación del proceso de integración regional.

## 7. Referencias

Albornoz, I., Anlló, G. y Bisang, R. (2010), “La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad”. Documento de proyecto No. 47, CEPAL, Buenos Aires.

Araujo Jr., J. (1998), “Alca: riscos e oportunidades para o Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Brasília”, mimeo.

Arcuri, R. (2009). “A Hora e a Vez da Política de Desenvolvimento Produtivo”. Presentación en seminario internacional realizado en Río de Janeiro. Septiembre de 2009. Disponible en: [www.mercosur.int/.../Anexo%20IV%20%20DI%201107%20Relatorio%20IntProdutiva%20Arcuri.doc](http://www.mercosur.int/.../Anexo%20IV%20%20DI%201107%20Relatorio%20IntProdutiva%20Arcuri.doc)

Arza, V. y López, A. (2008), “Capítulo 3: El caso argentino”, en López, A. (coord.), La industria automotriz en el MERCOSUR. Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, Montevideo, p.53-148

Bekerman, M. y Rodríguez, S. (2005), “Cadeias Produtivas no Processo de Integração Regional: o caso dos móveis de madeira no Mercosul”, Revista Brasileira de Comércio Exterior, No. 82, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Río de Janeiro.

BID-Intal (2010). Informe MERCOSUL N° 14: 2º Semestre 2008-1º semestre 2009. Febrero de 2010. [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e\\_Informe\\_MERCOSUR\\_14.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_Informe_MERCOSUR_14.pdf)

CEP (2003), “La promoción de cadenas productivas regionales en el marco de los procesos de integración”, Síntesis de la Economía Real, N° 41, Julio, Buenos Aires.

Cloodt, M., Hagedoorn, J. y Roijakkers, N. (2006), “Trends and patterns in inter-firm R&D networks in the global computer industry: a historical analysis of major developments during the period 1970-1999”. Faculty of Technology Management, Eindhoven University of Technology and Faculty of Economics and Business Administration, Maastricht University.

Coase, R. (1937), “The Theory of the Firm”. The International Library of Critical Writings in Economics, Elgar Reference Collection. Cheltenham.

Coase, R. (1995), “Essays on Economics and Economists”. University of Chicago Press, Chicago.

Combe, E. (1998), “Pourquoi les Firmes s’allient-elles? Un état de l’art in Revue d’Économie Politique”, Paris.

Comisión de las Comunidades Europeas (1990), “A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto” (Comunicado No. 556). Bruselas.

----- (2005) “Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: um enquadramento político para reforçar a indústria transformadora da União Européia – rumo a uma abordagem mais integrada da política” (Comunicado No. 474). Bruselas.

Correa, A. (2001), “O Complexo Calçadista Brasileiro” en BNDES Setorial, 2001. BNDES. Rio de Janeiro.

Coriat, B., Gougeon, J.C. y Lucchini, N. (1994), “Pourquoi les Firmes Cooperent-elles?” Working Paper No. 9401, Centre de Recherche en Economie Industrielle, Université Paris XIII. Paris.

Curzel, R., Montoro, F., Vartanian, P (2010), “Una investigación de la evolución del comercio intra-industria en la relación Brasil-MERCOSUR en el periodo 1996-2005: ¿qué dicen los datos?”, Revista de Economía Mundial.

Daicich, A. (2007), “El Comercio intra-Industrial vertical y horizontal en el MERCOSUR”, tesis de maestría, FLACSO.

Del Castillo, J. (2008), “La integración de procesos productivos em La UE: el caso de España”. Presentación en Workshop “Integración Productiva: lecciones de Asia y Europa para el Mercosur”, patrocinado por ABDI, Cepal e Ipea y realizado en Río de Janeiro, Octubre de 2008, mimeo.

Dullien, S. (2008), “Productive Integration in EU: process, achievement and policies (a German perspective)”. Presentación en Workshop “Integración Productiva: lecciones de Asia y Europa para el Mercosur”, patrocinado por ABDI, Cepal e Ipea y realizado en Río de Janeiro, Octubre de 2008, mimeo.

Ferreira Brusquetti, M. (2007), “Investigación Madera y Mueble”, Secretaría del MERCOSUR, Estudio N° 002/07. Febrero.

Flores, R. (2008), “The World Fragmentation of Production and Trade: concepts and basic issues”. Presentación en Workshop “Integración Productiva: lecciones de Asia y Europa para el Mercosur”, patrocinado por ABDI, CEPAL e Ipea y realizado en Río de Janeiro, Octubre de 2008, mimeo.

Grupo de Integración Productiva (2008). I Reunión del Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), Brasília, Brasil (18/7/2008). Disponible en: <http://www.iberpymeonline.org/documentos/GIP-MERCOSUR-1108.html>

Grupo Mercado Común (2009). Anexo 4 – Lineamentos para o Desenvolvimento do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (22/7/2009). Disponible en: [http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/2ED2BF10E154F377032576F1006D2E8D/\\$File/GMC\\_2009\\_AC-TA01-Ex\\_ANE04\\_PT\\_DT11\\_IPM.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5CPubWeb.nsf/2ED2BF10E154F377032576F1006D2E8D/$File/GMC_2009_AC-TA01-Ex_ANE04_PT_DT11_IPM.pdf)

Hamaguchi, N. (2008), “Production Integration in East Asia”. Presentación en Workshop “Integración Productiva: lecciones de Asia y Europa para el Mercosur”, patrocinado por ABDI, CEPAL e Ipea y realizado en Río de Janeiro, Octubre de 2008, mimeo.

Jacquemin, A. (1992), “Enjeux de la Nouvelle Économie Industrielle Européene in Économie Apliqueé”, Tomo XLV, No. 3. Paris.

Kosacoff, B. (coord.) (2004), “Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR”, CEPAL, Buenos Aires, Septiembre.

López, A. (coord.) (2009), La industria de biocombustibles en el MERCOSUR. Red MERCOSUR, Montevideo.

López, A. y Laplane, M. (2004), “Complementación productiva en el MERCOSUR: perspectivas y potencialidades”. Red MERCOSUR.

López, A. y Ramos, D. (2008), “Oportunidades y desafíos para la industria del software en Argentina”. En Bastos Tigre, P. y Silveira Marques, F. (eds.), *Desafíos y oportunidades para la industria del software en América Latina*. CEPAL, Naciones Unidas.

López, A. y Ramos, D. (2009), “Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios” En Kosacoff, B. y Mercado, R. (eds.), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*. CEPAL / PNUD, Buenos Aires.

López, A., Ramos, D. y Torre, I. (2009). “Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor”. CEPAL, Naciones Unidas.

Lotter, F. (1995), “Coûts de Transaction et Fondements de L’intervention Publique” en *Revue d’Economie Industrielle*, No. 71, 1º semestre. Paris.

Lucángeli, Jorge (2007), “La especialización intraindustrial en MERCOSUR”, *Serie Macroeconomía del desarrollo*, No. 64, CEPAL.

Machado, J.B.M. (2001), “Mercosul: processo de integração”. Ed. Aduaneiras. São Paulo.

Midelfart-Knarvik, Overman, Reddings & Venables (2002), “The Location of European Industry in European Integration and the functioning of product markets”, *European Commission Special Report 2/2002, Directorate-General for Economic and Financial Affairs*. Bruselas.

Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (2010). Programa Integração Produtiva da América Latina e Caribe. “Relatório de Acompanhamento de Execução da Agenda de Ação - Atualização: Maio/2008 – Janeiro/2010”. Disponible en: [http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Am%C3%A9rica%20Latina\\_com\\_2.pdf](http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Am%C3%A9rica%20Latina_com_2.pdf)

\_\_\_\_\_ (2009). *Destques Estratégicos: Projetos e Iniciativas de Integração Produtiva da América Latina e Caribe, com Foco Inicial no MERCOSUL. Programa Atualizado – Agenda de Ação (Set/2009)*. Disponible en: [http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Agenda%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20revisada\\_am%C3%A9rica%20latina\\_com.pdf](http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Agenda%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20revisada_am%C3%A9rica%20latina_com.pdf)

\_\_\_\_\_ (2008). *Destques Estratégicos: Projetos e Iniciativas de Integração Produtiva da América Latina e Caribe, com Foco Inicial no MERCOSUL (12/maio/2008)*. Disponible en: [http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Agenda-de\\_acao\\_original\\_am%C3%A9rica%20latina\\_com.pdf](http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Agenda-de_acao_original_am%C3%A9rica%20latina_com.pdf)

Niembro, Andrés, Ramos, Daniela y Simkievich, Cecilia (2009), “El papel del MERCOSUR en la llegada de IED a Brasil y en la internalización de empresas brasileñas”, *DT 33, CENIT*. Mayo.

Office of Aerospace and Automotive Industries (2007), “Automotive Parts Product Listings”, [http://trade.gov/wcm/groups/internet/@trade/@mas/@man/@aai/documents/web\\_content/auto\\_stats\\_parts\\_codes\\_hts\\_p\\_p.pdf](http://trade.gov/wcm/groups/internet/@trade/@mas/@man/@aai/documents/web_content/auto_stats_parts_codes_hts_p_p.pdf)

Porta, F. (2007), “Integración Productiva en el MERCOSUR: condiciones, problemas y perspectivas”. Trabajo elaborado para el Departamento de Comercio e Integración del BID. Buenos Aires, mimeo.

Seabra, Fernando (2007), “Diagnóstico da competitividade da cadeia produtiva de madeira e móveis do MERCOSUL”, *Secretaria del MERCOSUL, Programa de Trabajo sector de madera y muebles, Estudio No. 001/07*. Enero.

Secretaría del MERCOSUR (2005), “Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana”, octubre.

Secretaría del MERCOSUR (2009). *Seminario de Integración Productiva del MERCOSUR - Apuntes para una Síntesis y una Agenda para el Futuro – Montevideo (15 y 16 de julio/2009)*. Disponible en: <http://www.mercosur.org.uy/innovaportal/file/463/1/apuntes%20seminario.pdf>

Veiga, P. (1998), “Complementação e Cooperação Industrial: lições da experiência recente e os desafios para o MERCOSUL”. Trabajo elaborado para el MICT. Brasilia, mimeo.

Williamson, O. (1987), “The Economics Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting”. *The Free Press*. Nova Iorque.

Yoguel, G. (1996), “Estrategias de cooperación empresarial argentinas y brasileñas a principios de los noventa”, *Documento de trabajo No. 70*, CEPAL.

La supervisión de los estudios aquí publicados estuvo a cargo de los siguientes integrantes del Componente Diálogo Macroeconómico del Proyecto AMM:

#### **Argentina - Ministerio de Economía y Finanzas Publicas**

Horacio Rovelli- Dirección Nacional de Programación Macroeconómica  
Pablo Mira Llambi- Dirección de Información y Coyuntura

#### **Argentina - Banco Central**

Horacio Aguirre-Subgerencia General de Investigaciones Económicas

#### **Brasil - Ministerio de Hacienda**

Marden de Melo Barboza-Secretaría de Asuntos Internacionales  
Rafael Quirino Santos-Secretaría de Asuntos Internacionales  
Eduardo Salloum-Secretaría de Asuntos Internacionales

#### **Brasil - Banco Central**

Altamir Lopes- Departamento Económico  
Eugenio Pacceli Ribeiro- Departamento Económico

#### **Paraguay - Ministerio de Hacienda**

Humberto Colmán- Subsecretaría de Estado de Economía e Integración

#### **Uruguay - Ministerio de Economía y Finanzas**

Roberto Methol Raffo-Asesoría Macroeconómica y Financiera

#### **Uruguay - Banco Central**

Daniel Dominioni- Gerencia de Análisis Macroeconómico





El Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) promueve el estudio y análisis de los aspectos relacionados con los impactos que tienen las distintas políticas macroeconómicas implementadas en la región y de los aspectos que vinculan sus economías.

Se presentan cinco estudios sobre temas prioritarios establecidos por el GMM para el diálogo macroeconómico en los cuatro países del MERCOSUR. Estos son: la coordinación de políticas, las asimetrías macroeconómicas y sectoriales, la movilidad de los factores (capital y trabajo) y las experiencias sectoriales de integración.

Los trabajos se nutrieron de la experiencia europea en materia de coordinación macroeconómica con el propósito de extraer conclusiones y lecciones de política de utilidad para el funcionamiento del MERCOSUR y fueron realizados en el marco del Proyecto de Cooperación y Financiera UE-MERCOSUR Apoyo al Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR.

