

# Las debilidades del Mercosur. Un escenario para el rediseño

Pablo A. Maldonado<sup>1</sup>

## Resumen

El Mercosur necesita imperiosamente de un cambio institucional y político que le permita mejorar los procesos de tomas de decisiones y que acompañen a los gobiernos para negociar estructuras productivas orientadas no sólo a las grandes sectores industriales sino ayudar a las pymes a poder exportar en el espacio intrazona y ser competitivos por fuera del bloque.

## Abstract

The Mercosur urgently needs an institutional and political change that could improve the decision-making processes and accompanying governments to negotiate productive structures aimed not only large industries but to help SMEs to export in intra-zone space and be competitive on the outside of the block.

**Key Words:** Mercosur, Competitiveness, Governance, Integration, Business concentration, Automotive Industry.

---

1. Profesor de la Universidad de Salvador en la Carrera de grado y Maestría en Comercio Internacional. Profesor invitado en el Palermo Business School de la Universidad de Palermo (MBA).

## Introducción

El presente trabajo intentará describir y explicar la marcada concentración industrial del intercambio intrazona representada por la industria automotriz. Una concentración que es el resultado de una falta de políticas regionales y nacionales eficaces para ampliar la estructura productiva de los países. No se trata de abrir deliberadamente el comercio perjudicando industrias sino crearles un contexto para que sean competitivas vía inversión y con una política ordenada y coordinada en materia macroeconómica.

Por otro lado se intentará visualizar los aspectos centrales de una estrategia productiva regional donde los pequeños y medianos emprendedores pueden tener un papel determinante y finalmente se buscará explicar la actual gobernabilidad del bloque como camino y causa de la falta de certezas en el espacio de integración.

## Abriendo el debate

Los espacios de integración económica han sido una herramienta vital para la inserción de algunas economías con problemas de competitividad. Sin embargo, no todas las economías han sido realmente beneficiadas por los espacios de integración. Lo expresado no indica que la integración económica sea negativa o poco beneficiosa para los países sino que ésta debe comenzar por acuerdos políticos que conformen una agenda que proporcione mayor sustento a las instancias de integración. Es más, esta integración debe ser en principio política, debe venir desde la integración política y no desde la economía.

Los espacios latinoamericanos resultan de alguna manera superpuestos y confusos en cuanto a los objetivos establecidos. Es necesario en este caso partir de un punto más integrador y así lograr mayor confluencia económica. El caso del Mercosur es paradigmático por su falta de influencia en la región y por sostenerse mediante el desarrollo de una única industria como es el caso de la industria automotriz. Este trabajo bajo ningún aspecto tiende a construir un discurso definitivo del Mercosur; pero sí puede ser una propuesta a repensar un espacio construyendo desde lo político y desde un espacio de derechos para sí luego avanzar hacia lo económico.

En este sentido y visto desde la visión Argentina: ¿sirve un espacio de integración basado en una sola industria que subsidie a la misma industria pero en otro país? El contexto en el que se expresan estas palabras es que el Mercosur ha dejado sus objetivos de unión aduanera, para establecerse en un aspecto más de comercio estrictamente intra-industrial. ¿Y para el resto de los países más pequeños, sirve un acuerdo que se reduzca a la voluntad de los estados más grandes? Se intentará visualizar algunas cuestiones claves para intentar una útil apertura de debate en torno a la conveniencia de un espacio de integración de este tipo.

## Las exportaciones argentinas a Brasil: Una mirada al comercio bilateral.

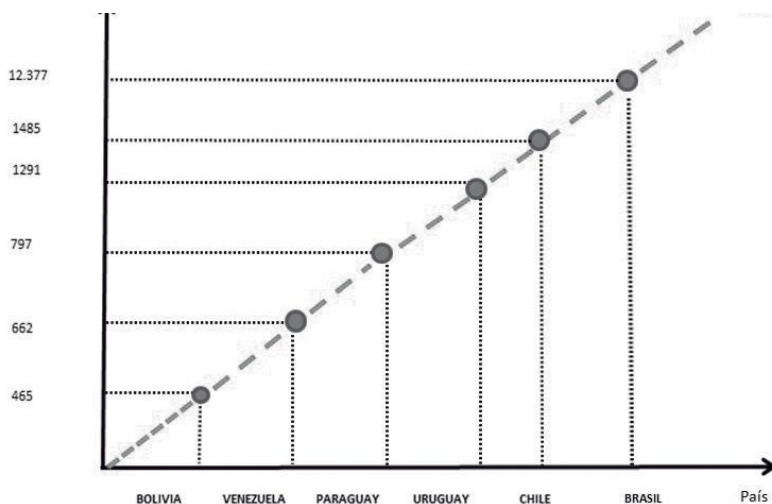
El comercio bilateral argentino con Brasil refleja una significativa dependencia en el sector automotriz; dependencia que marca los límites de la región en términos de competitividad y posiblemente en la falta de creatividad en la búsqueda de nuevas industrias o nichos de mercado. Haciendo referencia a los datos del INDEC es importante señalar que dentro del comercio bilateral el valor de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), son realmente altas, donde el absoluto dominador es el referido a la industria automotriz y sus conexos, abarcados conceptualmente como material de transporte terrestre.

Cuadro 1

MOI	Valor Total	Valor Material Terrestre
<b>Brasil</b>	USD 12.377.956.522	USD 8.059.592.732
<b>Uruguay</b>	USD 1.291.909.115	USD 128.388.724
<b>Paraguay</b>	USD 797.559.934	USD 98.594.058
<b>Bolivia</b>	USD 465.276.869	USD 11.888.881
<b>Venezuela</b>	USD 662.375.136	USD 109.565.109
<b>Chile</b>	USD 1.485.466.357	USD 219.725.757
<b>Total</b>	USD 17.080.543.933	USD 8.627.755.261
<b>Fuente:</b>	INDEC – Datos años 2013	

Gráfico 1

Intercambio Comercial (MOI)



El cuadro 1, reflejado en el rubro de las MOI, marca una dependencia del 65% en Brasil, es decir que de ese número se puede evidenciar una sujeción que ante la presencia de crisis económicas coyunturales, debe reformularse en la búsqueda de una reconversión industrial. La pregunta es si este valor refleja, cómo ha indicado en algún momento Lucas Llach, si Argentina está subsidiando la industria brasileña. Llach considera que las compras argentinas a Brasil estarían beneficiando a un costo mayor a diversos sectores que con ausencia de la protección, es decir del Arancel Externo Común, se podrían comprar productos de otras regiones y a mejores precios en términos relativos. Pero además considera que se está pagando un sobreprecio al disponer Argentina de pagar precios un 20% por encima de los precios internacionales. En este caso se podría coincidir con Llach cuando habla de un precio no competitivo pero es posible que no se tenga en cuenta el elemento político de esos acuerdos de sobreprecio; es decir el elemento sostenedor del sector industrial. Además Brasil es un mercado que acepta exportaciones argentinas viciadas de falta de competitividad. Quizás la discusión debe estar focalizada sobre los aspectos estructurales de las industrias y en utilizar el endeudamiento inter-temporal en aumentar los beneficios de las empresas para obtener alternativas al mercado brasileño. Pero la discusión más importante radica en evitar esa enorme concentración en la industria automotriz comprometiendo a los actores del sector a buscar nuevos mercados extra zona. Además sería necesario cambiar el paradigma exportador de las MOI, aumentando las inversiones en sectores claves para el desarrollo de las pymes mercosureñas. En este aspecto, los gobiernos deberán diseñar políticas con mayor incentivo fiscal y mayor crédito para la financiación de las exportaciones y para acceder a maquinaria acorde con las exigencias del mercado intra pero sobre todo extra zona.

Ciertamente el Mercosur requiere de una revisión y también de que países como Argentina comiencen la búsqueda de “nuevos canales de exportación” y que las reformas del espacio de integración se reformulen desde políticas de complementación económica con avances serios en materia de distribución del ingreso, infraestructura y tecnología. O sea, los países del Mercosur deberían ajustar una agenda interna y avanzar en ella para luego tener mayor perspectiva regional. El gráfico 1 se aplica a esta concentración y a la diferencia realmente grande entre las exportaciones argentinas intra zona (MOI) hacia Brasil y el resto de los países. Esta diferencia implica que a mayor nivel de intercambio mayor es la integración o bien dependencia de las exportaciones hacia el principal país del Mercosur en cuanto a su tamaño económico.

Cuadro 2

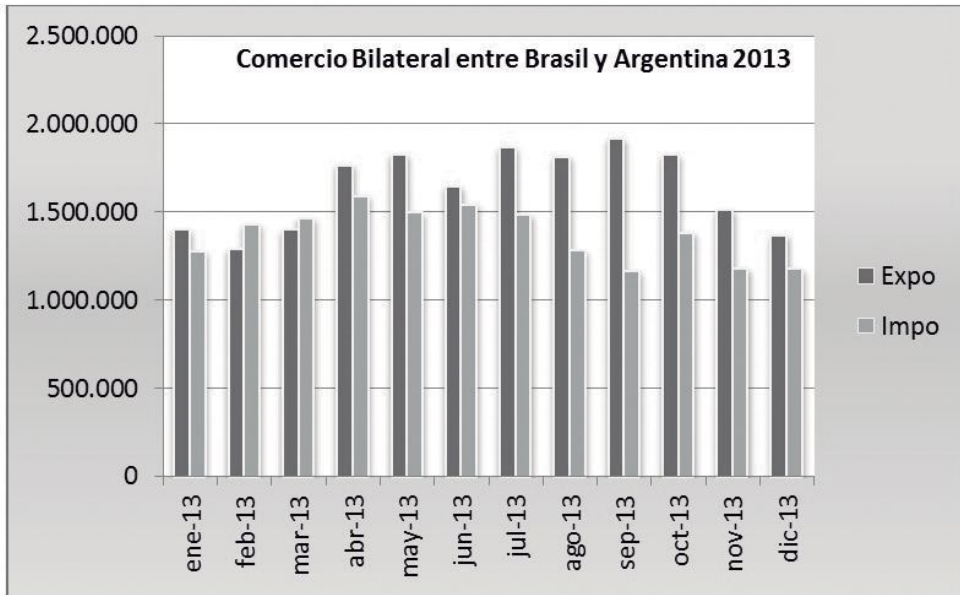
<b>Exportaciones argentinas por rubro</b>		
2013*		
Manufacturas de origen industrial (MOI)		
Destino: Brasil		
<b>Descripción</b>	<b>Dólares</b>	<b>Dólares porcentaje</b>
Material de transporte terrestre	8.059.592.732	65%
Productos químicos y conexos	1.144.882.831	9%
Máquinas y aparatos, material eléctrico	853.322.944	7%
Materias plásticas y sus manufacturas	692.978.026	6%
Metales comunes y sus manufacturas	637.707.686	5%
Vehículos de navegación aérea, marítima y fluvial	314.460.762	3%
Caucho y sus manufacturas	246.667.345	2%
Papel, cartón, imprenta y publicaciones	170.217.946	1%
Textiles y confecciones	144.987.763	1%
Resto de MOI	74.959.042	1%
Manufacturas de piedra, yeso, vidrio	26.613.216	-
Calzado y sus partes componentes	9.481.733	-
Manufacturas de cuero, marroquinería	2.077.874	-
Piedras, metales preciosos, monedas	6.621	-
<b>Total</b>	<b>12.377.956.522</b>	

\*Fuente: INDEC. Sector Externo

A su vez, el cuadro 2 es en términos de la composición de las MOI realmente definitivo para determinar el relevante papel del sector automotriz por sobre otros sectores. Estos datos se traducen en la incapacidad de diversificar en bienes de capital con mayor valor agregado y en la asimétrica composición de las MOI, que ante coyunturas económicas adversas con contracción de la demanda agregada traería consecuencias mucho más duras para un sector que necesita de mayor foco en potenciales nuevos mercados. La desproporción implica además que se subrayen las dificultades estructurales del MERCOSUR en el terreno de la competitividad productiva y de los sectores industriales. Estas cifras concluyen también que el intercambio comercial si bien es realmente estratégico para Argentina, es por otro lado potencialmente nocivo en términos de distribución de su aparato productivo ya que lo contrae y agudiza una crisis de empleo. En este caso no es el tema central calcular el aporte de Argentina al funcionamiento del mercado brasileño, es evidente que la industria brasileña tiene en Argentina un socio más que sostenedor. Ahora, ese sostén se fundamenta por la estrecha relación comercial y por el tejido de integración del MERCOSUR. Quizás el tema de cuestionamiento no esté en la industria automotriz sino en la sujeción que genera en el comercio bilateral con nuestro principal socio.

Por otra parte, el comercio bilateral entre Argentina y Brasil, tomando en cuenta las cifras del Ministerio Desarrollo, Comercio e Industria de Brasil, en 2013 tuvo un déficit comercial de 3000 millones de Dólares en contra de la Argentina.

Cuadro 3



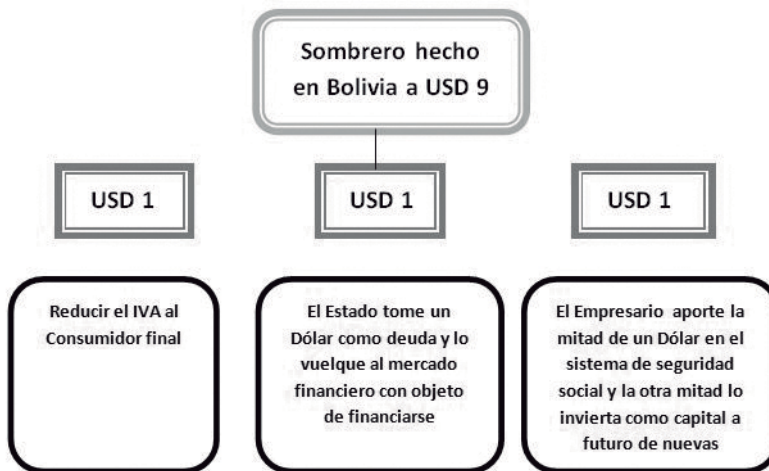
Fuente: SECEX. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Brasil expresado en millones.

Este déficit refleja además las anomalías en el comercio bilateral, la incapacidad de sostener un futuro equilibrio en base a acuerdos (diría forzados por la coyuntura) entre los dos países para seguir soportando las cuotas exportables de cada país, principalmente en el sector automotriz y afines. Es decir los acuerdos siempre van sobre el presente pero no sobre el futuro. Para ello es preciso lograr variar la base de convenios y crear políticas acordadas para aumentar los incentivos en otras industrias: estimular los sectores tecnológicos (software de alta prestación) y atraer inversiones con el objeto de reactivar industrias tales como la ferroviaria que podría convertirse en un nuevo paradigma en el transporte intra zona. En el cuadro puede verse la distribución de la balanza comercial bilateral mes a mes. Aquí las exportaciones argentinas (importaciones para Brasil) marcan una desigualdad que en muchos casos también tiene que ver con las diferencias en cuanto al tamaño económico.

Cuando surgen estas rispideces, resultado de una baja de expectativas económicas (entre otras), es donde se replantean temas como el que se está exponiendo: las deficiencias estructurales del proceso de “integración” MERCOSUR. Si bien los socios menores han resultado relativamente beneficiados en términos de aumento de los flujos resulta también complejo, pues la salida del MERCOSUR, es en realidad una trampa en términos

de competitividad debido a que el escaso nivel de complementación en otras políticas redundará en una inmovilización del espacio común. En este aspecto existe una debilidad de la integración productiva regional. La misma necesita de un grado de complementación más amplio y de incentivar mercados con necesidad de ser más competitivos, es por ello que la región (Mercosur) necesita revertir en primer lugar las disparidades de ingreso interno, incluir especialización en sus recursos humanos y en sus estructuras productivas y mejorar sustantivamente la infraestructura. Ello implica de compromisos políticos en el cumplimiento de las reglas internas y regionales (Porta 2007, Botto, 2011)

Cuando se habla de mejorar la competitividad debido a la falta de factores competitivos o bien porque hay países que con la mano de obra barata se promocionan como altamente rentables para algunas empresas suramericanas, resulta difícil para un pequeño o mediano exportador equiparar sus costos con un competidor extra zona. Pongamos un ejemplo vinculado a un mediano empresario que posee una fábrica de sombreros de paja en La Paz, Bolivia y compite con una empresa de mediana escala en Bangladesh con una materia prima similar y más barata. Monetariamente el precio FOB del sombrero boliviano es de 9 Dólares y el fabricado en Oriente es de 6 Dólares. Inevitablemente y considerando el factor precio cualquier comprador o distribuidor de este producto elegirá el producto hecho en Bangladesh. ¿Cómo mejorar el margen de ese producto mejorando su competitividad pero no reduciendo el costo laboral y por ende el salario? En el siguiente esquema puede evidenciarse una alternativa que pueda equiparar ese costo y el camino que podría tomar una política más productiva para el sector. ¿Qué hacer con esos 3 Dólares?



Este esquema podría ser una alternativa para que el empresario del sombrero de La Paz pueda competir en el mercado extra Mercosur y exportar su producto en igualdad de condiciones con una empresa de Bangladesh. Seguramente estos 3 Dólares requerirán de mucho esfuerzo por parte del Estado y el empresario; pero sin lugar a dudas se podrá mejorar las estructuras de costos. No es ésta una solución mágica ni definitiva sino la expresión de que la capacidad de estas decisiones necesitan de complementaciones macro,

interestatales pero por sobre todo regionales. En esta dirección es necesario complementar acciones tendientes a re conceptualizar a la integración productiva regional; pero además se deben tomar dos condiciones para lograr una óptima liberalización arancelaria efectiva. La primera, es la evidencia de que las reglas de comercio intra zona permitan, en el mediano plazo que los actores económicos desarrollen políticas de especialización dentro de sus estructuras de producción. La segunda condición radica en la creación de un ambiente que integre empresarios al diálogo con el fin de aportar ideas para el mejoramiento de condiciones logísticas y de infraestructura, alentar la disposición de aumentar las capacidades de recursos tecnológicos y de circulación de la información para mejorar el aprendizaje y las aptitudes de los recursos humanos. (Porta, 2007; Botto, 2011)

### **Los Aspectos Institucionales: Gobernabilidad eficiente**

En el aspecto institucional, reside uno de los mayores problemas al respecto de su funcionamiento y de la eficacia y materialización de las decisiones que emanan de Consejo del Mercosur. No es intención en este apartado de hacer un análisis de las funciones y describir la estructura del mal llamado “Mercado Común”, sino de explicar las desavenencias y la debilidad institucional al interior de los países que lo conforman. En el Mercosur existe un “déficit” de perspectiva regional y también de la voluntad en conjunto que se manifiesta en la supremacía de los intereses nacionales por sobre los mercosureños o regionales. En este sentido se indaga que existen dos grandes déficits en el aspecto institucional del Mercosur: el primero referido al alcance de las decisiones y el segundo a la legitimidad democrática de las mismas. (Botto, 2007).

En cuanto al primer aspecto no existen órganos supranacionales dentro de la estructura, lo que deja a los mismos como meros vehículos de transmisión hacia las primeras magistraturas y ministerios. En este sentido hay agencias y oficinas intergubernamentales, conformados esencialmente por técnicos los cuales también le confieren al Mercosur un perfil bien definido en cuanto a sus funciones pero que dejan de lado el componente esencialmente político – supranacional. Esto perjudica el avance hacia la construcción de políticas de bloque, es decir comunitarias, como bien lo expresa Botto. Básicamente lo más problemático es la eficacia de las decisiones debido a que las mismas quedan en manos de los actores nacionales, lo que hace en muchos casos difícil avanzar hacia un espectro de política.

En cuanto al segundo aspecto o problemática se refiere a la ausencia de legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones ya que el ciudadano común no legitima ninguna de las decisiones de la Comisión Parlamentaria del Mercosur. ¿Cómo trató de resolver el Mercosur esta debilidad “democrática” El bloque comenzó a abrir canales de participación directa de sectores corporativos tales como las empresas, sindicatos y organizaciones del tercer sector que en lugar de buscar una apertura a decisiones comunes que afecten positivamente; han tenido como resultado perjudicar el funcionamiento del espacio de integración a favor de los intereses particulares de cada representación. Este “lobby”, se ve agravado por la delegación de estos sectores en sus oficinas nacionales, que se muestran como un obstáculo para la construcción de una proposición regional genuina.



Estos aspectos reflejan una seria obstrucción institucional que impiden la creación de elementos constitutivos para lograr canales eficaces en el proceso de decisiones políticas y por sobre todo en materia económica, una materia pendiente debido a la preocupante concentración de comercio intra-zona reflejado en la industria automotriz. Con esta afirmación se pretende abrir un debate en torno a que la eficacia de las decisiones debe estar enmarcada en discutir situaciones de vulnerabilidad instituciones para destrabar procesos decisorios complejos y demasiado burocráticos. Es así como se evidencia la ausencia de una “agenda efectiva de desarrollo regional” para instalar un discusión seria en materia de diversificación productiva y para crear industrias pequeñas y medianas con facilidades en materia de exportación.

En el aspecto esencialmente institucional se debería rediseñar los espacios intergubernamentales: Unasur, Mercosur e Inclusive Comunidad Andina. Esta última es una buena base donde podrían reflejarse escenarios de integración eficaces pero con participación de la ciudadanía y con diseño de políticas económicas, financieras, laborales, migratorias y culturales con el objeto de darle mayor transparencia y por sobre todo eficacia en lo cotidiano. La gran cantidad de espacios y con superposición institucional es el reflejo de una profunda debilidad decisoria en los ejecutivos nacionales, puesto que a partir de lo dado, podrían rediseñarse estrategias alternativas para ampliar las bases productivas de la región y mejorar sustancialmente la calidad de la complementación macroeconómica al menos en el espacio Mercosur. Lo expuesto indica que la apertura hacia la legitimidad política de los espacios regionales, incluyendo participación a la ciudadanía en aspectos decisorios, no debe configurarse en la mera transferencia de poder hacia los representantes sino que es necesario instrumentar mecanismos de control sobre las decisiones en todas las actividades afectadas a la órbita regional. Si se quiere integración sería interesante hacerla más democrática y efectiva y tener una visión en la estratégica para diversificar aparatos productivos y realizar una política regional en el ámbito macroeconómico, laboral, social y cultural.

## Conclusiones

Para que existan condiciones propicias para el desarrollo de la región es necesario romper con los paradigmas productivos dominantes y enriquecer la estrategia del proceso decisorio dentro del Mercosur. No es una empresa sencilla debido a la falta de coordinación regional y al aletargado sistema burocrático que además necesita de una mayor participación ciudadana y de una política que aliente de manera definitiva a la pequeña y mediana empresa e incentive a las grandes compañías a remodelar la estrategia para con el Mercosur actual y para un Mercosur futuro que integre más economías como socios plenos.

El primer camino es el político. Existen muchas instancias inter-gubernamentales dentro de Suramérica pero es prioritario establecer un nuevo orden político latinoamericano en el terreno político; utilizando las estructuras presentes como Unasur, Aladi, Mercosur y Comunidad Andina para poseer un horizonte regional más claro y más responsable institucionalmente hablando.. Es también recurrente expresar que el Mercosur como

el brazo económico de las estructuras regionales, se amplíe y que la actual Unasur más la Comunidad Andina, sean el agente de cambio para estos espacios. Sin embargo, los ejecutivos deberán debatir internamente el desafío de formar instancias supranacionales de decisión y con mayor participación de la ciudadanía.

El otro camino reside en diversificar la oferta exportable intra y extra zona y dotar al Mercosur de “salidas” creativas que mejoren los costos y beneficios de los agentes industriales. Es vital para ello comenzar y en algunos casos continuar con un camino de mayor cohesión social y económica al interior de cada país. Teniendo ordenadas las variables macroeconómicas como el tipo de cambio, los componentes del producto bruto y mejorando la distribución del ingreso.

Estos dos grandes ejes son los que deberán regir en una potencial nueva agenda, diría a esta altura del trabajo, regional e integradora.

## Referencias.

- Botto, Mercedes, “Alcances y Límites en la Integración productiva del Mercosur, Flasco/ Conicet, Doc. De trabajo N° 66, Febrero de 2013, Buenos Aires, Argentina.
- Botto, Mercedes, “Gobernancia Regional: Notas para un análisis sobre el Mercosur”, Conicet.
- Cámara Argentina de Comercio. Informe de Comercio Exterior, 2013.
- Carranza, Mario E. “Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur”, *Lat Am Polit, The. W.H. Wilson Company. Soc 45, Summer 2003.* (www.jstor.org)
- Informe Mercosur N° 17, Sector de Integración y Comercio, INTAL, BID, Diciembre 2012
- Llach, Lucas en <http://blogs.lanacion.com.ar/ciencia-maldita/la-ilusion-y-el-desencanto/es-negocio-el-mercosur/>
- Porta, Fernando (2007). “Integración productiva en el Mercosur: condiciones, problemas y perspectivas”, INT Policy Note 04, Banco Interamericano de Desarrollo
- Web Oficial del INDEC (Sector Externo)
- Web Oficial del Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Brasil

