



## 18. LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS EN EL MERCOSUR: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

FERNANDO MASI Y GUSTAVO BITTENCOURT

### I. INTRODUCCIÓN

La constitución del MERCOSUR se inscribe dentro de los principios de reciprocidad en las relaciones comerciales internacionales correspondientes a la última ronda multilateral que diera origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Según tales principios, no es necesario un tratamiento especial y diferenciado para los países de menor desarrollo, exigiéndose a los mismos una rápida «graduación» (con la asistencia técnica de los países desarrollados) en el enfrentamiento de la competencia en condiciones de igualdad en el mercado internacional.

Aun cuando los considerandos del Tratado de Asunción respaldan a «...*procesos de desarrollo económico con justicia social*» dentro de una integración que debería contemplar «...*los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio*», el único beneficio concedido a las economías de los países pequeños del MERCOSUR se limitó a un plazo apenas más largo que los socios mayores para ajustarse a los cronogramas de liberalización y convergencia comerciales.

En la percepción inicial de los gobiernos de los cuatro países miembros, las asimetrías existentes (en términos de tamaño territorial, producto, peso comercial, etc.) no constituían obstáculos para la integración regional, y en todo caso la dinámica del comercio intra-zona contribuiría al mejoramiento de la competitividad de las economías, especialmente de las menores. ¿Responde este modo de ver el problema a la forma en que las economías de Uruguay y Paraguay se vienen desempeñando desde la firma del tratado de Asunción? ¿Es ese enfoque general el adecuado para comprender e impulsar el desarrollo económico de las economías pequeñas en el proceso de integración? ¿Pueden encontrarse aspectos específicos de estas economías que justifiquen un tratamiento diferencial en el marco de ese proceso? ¿Han sido estas economías capaces de aprovechar las potencialidades ofrecidas por el MERCOSUR? ¿Cuál es el MERCOSUR más conveniente para favorecer el desarrollo de estas economías?

En este artículo intentamos discutir algunas de estas interrogantes. Para ello, en la sección II comenzamos sintetizando la evolución de ambas economías

en los tiempos del MERCOSUR, identificando algunos de los principales aspectos comunes y diferenciales de ambos desempeños en una óptica de mediano y largo plazo. En la sección III concentramos la mirada sobre el modo en que estas economías se insertan en la economía mundial y en la región, desde el punto de vista del comercio y de la inversión extranjera directa (IED), poniendo énfasis en los factores que implican continuidades y cambios en sus estructuras productivas en el marco del proceso de integración. A la luz de este breve diagnóstico, en la sección IV desarrollamos la siguiente hipótesis: el MERCOSUR resulta un instrumento útil para el desarrollo de estas economías porque constituye el único camino posible hacia una industrialización exportadora. Profundizar el proceso de integración siguiendo el camino de completar la unión aduanera parece la alternativa más adecuada a dicha estrategia, pero también implica costos para las economías menores que deberían ser reconocidos por el conjunto de los socios, de forma tal de avanzar en el diseño de mecanismos que compensen tales costos.

## II. DESEMPEÑO DE LAS ECONOMÍAS DE LOS SOCIOS MENORES EN TIEMPOS DEL MERCOSUR

Luego de diez años de experiencia de integración regional, el desempeño de los socios menores del MERCOSUR —Paraguay y Uruguay— ha mostrado diferencias económicas y sociales de consideración, arrojando un resultado dispar en cuanto al efecto de la apertura regional (y por consiguiente, de las ganancias comerciales) sobre su funcionamiento económico. La aceleración de la apertura produjo un contexto en el que la dinámica de la economía uruguaya se asoció claramente a su inserción comercial en la región, lo que implicó ventajas hasta 1998 e inconvenientes desde esa fecha. En cambio, con una economía tradicionalmente abierta, pero con serias señales de agotamiento de su modelo productivo-comercial, el Paraguay permaneció como el socio más pasivo del MERCOSUR.

### II.1. *Una síntesis del desempeño macroeconómico y social de la economía paraguaya*

Paraguay ha sido el país de menor crecimiento entre los cuatro del MERCOSUR. La variación del PBI real promedio del Paraguay en el período 1991-99 ha sido de 2,1%; y durante la segunda mitad de los noventa la tasa de crecimiento media se reduce a 1,6% anual. A partir de 1998 decrece el nivel de actividad económica, ingresando el país en un período recesivo. Para fines del 2000, el PBI total del Paraguay alcanzaba a US\$ 7.500 millones en valores corrientes.

Al examinar la estructura de la producción paraguaya, se observa un predominio de las actividades agrícolas, y sobre todo de las actividades de servicios y comercio. Entre ambas concentran casi el 80% del PBI. En la década del noventa, el sector agrícola ha mantenido su participación en alrededor del 27%, mientras que el sector servicios y comercio alcanza a un 52%. Sin embargo, el crecimiento del sector agrícola se reduce de 4,5% anual en los ochenta al 2,1% anual en los noventa. En el caso del sector terciario, éste ha tenido un crecimiento fuerte hasta 1995 (4,5% anual) para luego sufrir una pronunciada desaceleración hasta finales de los noventa (-0,5% anual). La participación de la industria en el PBI ha disminuido de un 15 a un 14% en los noventa, y el crecimiento de este sector en el mismo periodo ha sido sólo del 1%.

Un indicador elocuente del estancamiento económico paraguayo en las últimas dos décadas es el PBI *per capita*, cuya variación en los ochenta ha sido de 0%, y de -0,6% en la década del noventa, alcanzando la suma de US\$ 1.488 para el año 2000, el menor nivel entre los cuatro países del MERCOSUR.

En toda la región, el Paraguay se ha caracterizado históricamente por su estabilidad macroeconómica. Luego de un nivel inflacionario máximo del 40% en 1990, el mismo ha sido controlado, reduciéndose a un 5% para fines de 1999, con un repunte en los años subsiguientes (8 y 10%). El promedio inflacionario anual para toda la década ha sido del 16%. Por su parte, las cuentas fiscales han estado controladas hasta la segunda mitad de la década, momento en que comienzan a deteriorarse, alcanzándose un déficit fiscal equivalente a 4% del PBI para el año 2000. Se proyecta una reducción de este déficit a un valor de 1,5% para el año 2001, mediante una fuerte contracción de los gastos del Estado. El deterioro también se experimenta en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuyos déficit representan entre 4 y 6% del PBI en los últimos años. A su vez, el país experimenta un notorio descenso de sus reservas monetarias, de un máximo de US\$ 1.100 millones en 1995 a menos de US\$ 700 millones para fines del año 2000.

El escaso dinamismo de la economía paraguaya en los noventa también se ve reflejado en su estructura ocupacional. Para fines de 1999, el desempleo abierto llegaba al 7% de la población económicamente activa (PEA), mientras que la subocupación<sup>1</sup> se situaba en el 18% de la PEA. Si a ello se agrega una cifra del 10% para el desempleo oculto<sup>2</sup>, se concluye que un 35% de la fuerza laboral urbana se encuentra con dificultades de empleo. Para fines de los años noventa se estimaba que un 35% de la PEA se hallaba concentrada en el sector rural, mayormente como mano de obra familiar

---

<sup>1</sup> Personas que ganan menos del salario mínimo o que trabajan menos de las 40 horas semanales.

<sup>2</sup> Personas que no han estado trabajando en los últimos siete días y que aceptarían trabajo si se les ofreciera, pero que no lo buscan.

(pequeña producción campesina), y por lo tanto subocupada. Vinculado a esta situación de deterioro del empleo, se estima oficialmente que un 46% de la población paraguaya se encuentra por debajo de la línea de la pobreza<sup>3</sup>. Los indicadores de educación y salud hablan de la menor cobertura dentro de los socios que integran el MERCOSUR, como también son sumamente bajos aquellos referidos a servicios básicos e infraestructura vial<sup>4</sup>. El total de gastos sociales del Estado paraguayo alcanza al 8%, cifra que implica un nivel bastante inferior al promedio del MERCOSUR (18%).

## II.2. *Una síntesis del desempeño macroeconómico y social de la economía uruguaya*

A diferencia del Paraguay, y en línea con la situación de Argentina, Uruguay ha experimentado tasas elevadas de crecimiento económico en buena parte de la década de los noventa. Luego de una década de crecimiento nulo, la llamada «década perdida» de los ochenta, la tasa de crecimiento del PBI real alcanza un promedio del 3% anual entre 1991 y 1999. El dinamismo de la economía uruguaya es mayor en el período 1994-98, con un incremento promedio de casi el 4% anual. El PBI alcanza un valor de 20.240 millones de dólares corrientes en el año 2000. El PBI por habitante se ubica en torno a unos US\$ 6.000, con un nivel inferior al de Argentina pero más alto que los correspondientes a Brasil y Paraguay.

Los servicios ocupan una posición mayoritaria dentro de la estructura económica uruguaya. El sector terciario participaba con el 50% del PBI en 1990, aumentando al 56% en el año 1999. Este sector fue el más dinámico de la década, con un incremento de 4,8% anual, impulsado principalmente por los rubros de turismo y transporte. La industria manufacturera, sector tradicionalmente importante en esta economía, reduce su participación en el PBI desde el 26 al 18% entre 1990-99. Este sector presenta una tasa negativa en la primera mitad de la década, entre 1995 y 1998 sus niveles de actividad aumentan considerablemente<sup>5</sup>, para luego caer hasta niveles simi-

---

<sup>3</sup> Datos de la DGEEC basados en la Encuesta de Hogares de 1999.

<sup>4</sup> El analfabetismo en el Paraguay llega al 20% de la población, mientras el analfabetismo funcional alcanza al 40%. El país presenta una de las tasas de mortalidad materno-infantil más altas de América Latina, y la menor cantidad de médicos y enfermeras por habitantes entre los países del MERCOSUR. Asimismo, la cobertura de agua potable alcanza al 60% en áreas urbanas y al 20% en áreas rurales, mientras que el alcantarillado llega al 27% de la población urbana. En telecomunicaciones, la relación es de 4,7 líneas por cada 100 habitantes, y solamente el 13% de las rutas del país se encuentran pavimentadas. Datos del Ministerio de Educación del Paraguay y del Informe Desarrollo Humano 2000, PNUD.

<sup>5</sup> El comportamiento de la industria uruguaya en los noventa responde a una serie de cambios experimentados dentro de su estructura ante la apertura unilateral, el MERCOSUR y la revalorización de la moneda uruguaya, lo que conjuntamente ha implicado una muy fuerte pre-

lares a los iniciales. Como resultado, el volumen de producción industrial uruguaya en el año 2000 es prácticamente equivalente al de 1988. Finalmente el sector agrícola participa con un 11% del PBI total, y esta participación no se modifica hasta 1999. El crecimiento de este sector equivale al 3% promedio anual real en todo el período.

Luego del estancamiento y de los desequilibrios macroeconómicos de los años ochenta, la política económica se concentra en estabilizar y ordenar la economía uruguaya en los noventa. La tasa inflacionaria que había llegado a 130% anual en 1990, se reduce gradualmente hasta llegar a un valor mínimo de 4% en 1999. El déficit fiscal se reduce significativamente desde 1994, llegando a 0,9% del PBI en 1998, pero vuelve a crecer hasta cerca de un 4% en 1999 y 2000. A comienzos de la década se registraban saldos positivos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, para luego ingresar a un período de continuados saldos deficitarios, pero sin que éstos superen el 3% del PBI. Las reservas internacionales comienzan a incrementarse en forma sostenida desde 1993, duplicándose hasta 1999, año en que alcanzan el valor de US\$ 2.440 millones. Este nivel continúa aumentando en los años 2000 y 2001, con el objetivo de sostener la confianza de los mercados financieros internacionales.

La capacidad de generación de empleos es uno de los problemas clave de la economía uruguaya en la actualidad. Parece haberse generado un «núcleo duro» de desempleo en la segunda mitad de los noventa, lo que implica que aun en períodos de crecimiento económico, los incrementos de empleo no alcanzan a recuperar los puestos de trabajo perdidos durante las fases recesivas. Para fines de 1999 la tasa de desempleo abierto alcanzaba a 11,2%, mientras que el subempleo se estimaba en un monto aproximado de 8,7%. En el segundo trimestre del año 2001 la tasa de desempleo alcanzó un valor de 16%. Tomando en cuenta el subempleo, una cuarta parte de la población activa (PEA) estaría sufriendo dificultades serias de ocupación. Adicionalmente, existe a nivel de la sociedad una preocupación muy importante por el problema de la emigración, cuyo nivel podría estar alcanzando valores similares a la tasa de crecimiento vegetativo de la población<sup>6</sup>.

---

sión competitiva de las importaciones que obligó a numerosos cierres de empresas y plantas, y un limitado número de reconversiones y apertura de nuevas líneas de producción. A modo de referencia, entre 1990 y 1996 se reduce en un 40% el número de establecimientos industriales (Departamento de Economía, 1998).

<sup>6</sup> La emigración ha sido históricamente un factor de ajuste relevante en la sociedad y la economía uruguayas. Si bien no existen cifras oficiales, ni estimaciones confiables de la salida permanente de uruguayos desde el comienzo de la recesión, el fenómeno ha adquirido estado público y es objeto de debate en numerosos medios. Una aproximación a la emigración puede obtenerse con las salidas netas del aeropuerto de Montevideo, que alcanzaron a 19.000 de junio 2000 a junio 2001. Como esta cifra probablemente subestima la emigración anual, la magnitud global del fenómeno podría llegar a unas 50.000 emigraciones desde el inicio de la recesión. Consideremos esta cifra solamente a efectos de realizar el siguiente ejercicio: si estas per-

El aumento del desempleo y la caída en las remuneraciones significan un deterioro en la calidad de vida de gran parte de la población uruguaya. El índice de pobreza<sup>7</sup> alcanzó al 25,2% para el total del país en el año 2000, con un crecimiento de 10% respecto a 1999, y con perspectivas de aumento en 2001 siguiendo la caída de ingresos medios y de los hogares más pobres. La década de los noventa aparece como una segunda década perdida en el combate contra la pobreza.

Pese a estas evoluciones recientes, los coeficientes sociales reflejan una situación estructural bastante positiva en términos de desarrollo humano, en especial en la comparación con el caso paraguayo: el analfabetismo es un 2,5%, la cobertura de salud es amplia, el 90% de la población urbana tiene acceso a agua potable, como también el 90% de las rutas del país se encuentran asfaltadas. Los gastos sociales totales del Estado llegaban al 16% del PBI (educación y salud alcanzaban al 6% en 1999), superando dos veces a este mismo coeficiente en Paraguay.

### II.3. *Uruguay y Paraguay: historias diferentes*

Uruguay llega a 1991, año de la firma del Tratado de Asunción, después de un proceso gradual pero continuado de liberalización de su comercio exterior, iniciado en la década de los setenta. Como la mayoría de los casos de América Latina, este país había implementado un modelo de sustitución de importaciones (ISI) durante la mayor parte del siglo XX.

Las políticas económicas del modelo ISI se vuelven disfuncionales en todos estos países luego de la crisis de la deuda externa de los años ochenta, iniciándose procesos de liberalización y apertura orientados a corregir desequilibrios macroeconómicos pronunciados y a disminuir el peso del Estado como agente económico. En Uruguay, durante 1991 se inicia una política de estabilización macroeconómica que apunta a reducir las altas tasas de inflación mediante un ancla cambiaria, política que es acompañada por una mayor liberalización del sector externo, en particular por un impulso de apertura unilateral (reducción general de aranceles y otras barreras comerciales) a la vez que se asocia al inicio del MERCOSUR. El Estado sigue manteniendo una alta participación en la economía uruguaya<sup>8</sup>. El pasaje a un

---

sonas hubieran optado por quedarse en el país, y estuvieran contadas en la tasa de desempleo abierto, la misma alcanzaría a más de un 20% de la PEA hacia fines del año en curso.

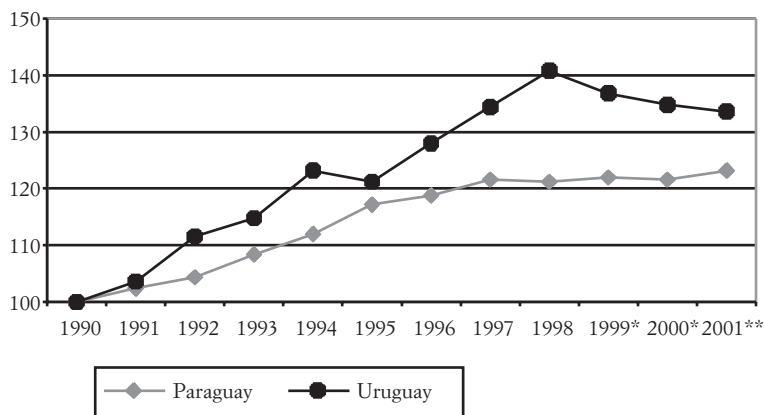
<sup>7</sup> Proporción de la población radicada en localidades urbanas con más de 5.000 habitantes que presenta ingresos por debajo de la línea de pobreza, valor de una canasta de bienes y servicios capaz de satisfacer un conjunto mínimo de necesidades básicas. Estimación del Instituto de Economía, Universidad de la República, sobre Encuesta de Hogares del INE.

<sup>8</sup> A diferencia de otros países de la región que también han tenido que implementar medidas de ajuste y liberalización económicas, el Estado uruguayo no se ha desprendido, por ejemplo, de ninguna de sus empresas públicas.

modelo económico más abierto y estable (con el MERCOSUR como una pieza clave) permitió obtener un interesante nivel de crecimiento hasta 1998, facilitando el dinamismo del mercado interno y de algunas ramas exportadoras. El crecimiento del sector servicios también fue impulsado parcialmente por el proceso de integración regional, especialmente en los rubros de turismo y transporte.

Por su parte, la economía paraguaya no se desarrolla sobre la base del modelo sustitutivo de importaciones sino sobre una estructura agrícola-primaria-exportadora, y más tarde, sobre la dinámica comercial. Una incipiente industrialización se inicia en los años ochenta, pero no es promovida por políticas proteccionistas de Estado. A diferencia de los demás países del MERCOSUR, la economía paraguaya ha sido tradicionalmente abierta, característica que se ha profundizado con las actividades del comercio ilegal o contrabando. Simultáneamente, ha conservado su equilibrio macroeconómico, de tal modo que este país no es partícipe de la crisis de la deuda externa y por consiguiente no implementa severas políticas de estabilización y ajuste, como las requeridas por las demás economías del MERCOSUR (Borda y Masi, 1998). En 1991 la economía paraguaya es la más abierta y estable entre las firmantes del Tratado de Asunción, aunque con fuertes signos de agotamiento en su modelo de desarrollo. Una dinámica basada en la extracción intensiva de recursos naturales y en la triangulación comercial no solamente es poco afín a una inserción competitiva en el MERCOSUR, sino que no es capaz de alentar a la inversión y de tal modo generar empleo.

GRÁFICO 1. *Paraguay y Uruguay: evolución del PBI real, 1990-2001*



FUENTES: Banco Central del Paraguay. Banco Central del Uruguay.  
 NOTAS: \*estimación preliminar. \*\*proyección propia.



La tradición de estabilidad económica del Paraguay frente a sus vecinos no ha sido suficiente para compartir la ola de crecimiento de los noventa. Tampoco la recesión económica del Paraguay a finales de los noventa es causada por el freno en el crecimiento en la región luego de la crisis monetaria brasileña (de hecho la recesión en el Paraguay se inicia antes de 1999), sino, principalmente, por problemas en el interior de su propia estructura económica<sup>9</sup>. En el caso uruguayo la recesión de finales de los noventa responde a problemas estructurales de competitividad de esta economía, agravados por la situación de precios relativos originada en su plan de estabilización, problemas que se evidencian en la crisis iniciada luego de la devaluación en Brasil a inicios de 1999. En todo caso, el impacto de la evolución regional (en su auge y depresión) sobre la dinámica económica uruguayo es mucho más notorio y evidente que el que se observa sobre la economía paraguaya. En el apartado siguiente examinaremos el modo en que se han ido desarrollando estos canales de transmisión.

### III. INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS EN EL MERCOSUR

#### III.1. *Inserción comercial comparada*

Uno de los mayores logros del MERCOSUR ha residido en el dinamismo del comercio intrarregional que se cuadruplica entre 1991 y 1998. En 1999 y luego de la crisis del real, este comercio se reduce en un 25% para recuperarse con un crecimiento del 17% en el año 2000. Sin embargo, mientras Argentina, Brasil y Uruguay aumentaban sus exportaciones totales (hacia el MERCOSUR y hacia el resto del mundo) en toda la década, el único país que no lo hacía era el Paraguay. En los noventa, las exportaciones paraguayas permanecieron estancadas, alcanzando un máximo de US\$ 1.100 millones en 1998<sup>10</sup>. En el caso uruguayo, las exportaciones totales aumentan de US\$ 1.500 millones en 1991 a US\$ 2.770 millones en 1998. Las ventas externas de este país sufren un descenso en 1999, para luego volver a recuperarse moderadamente en el año 2000.

Ambos países van concentrando crecientemente sus exportaciones en el MERCOSUR. En 1991 los países firmantes del Tratado de Asunción eran el mercado de destino del 36% de las exportaciones paraguayas y uruguayas. En

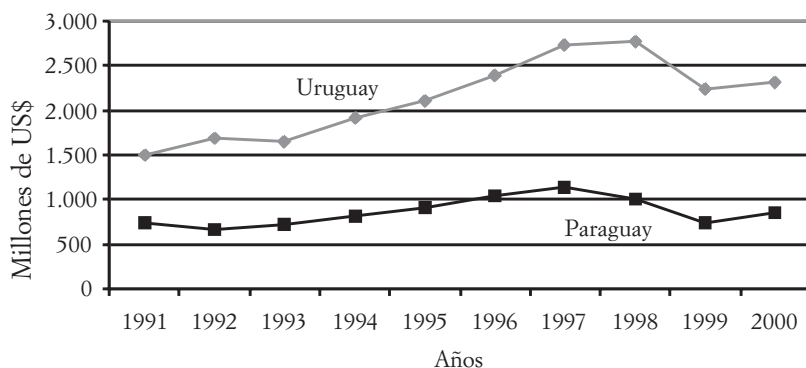
---

<sup>9</sup> Para una discusión de los factores internos que causan la desaceleración de la economía paraguaya, ver Borda y Masi (1998).

<sup>10</sup> Hay que aclarar que las cifras de exportaciones totales del Paraguay se refieren a las registradas y por lo tanto de productos nacionales, a diferencia de las cifras de reexportaciones de productos de la extra-zona.

1998 estas proporciones pasan al 52% en el caso paraguayo y al 55% en el caso uruguayo. En el año 1999, después de la desaceleración comercial intrazonal, el MERCOSUR representa el mercado de destino de solamente el 45% de las exportaciones de ambos países. Para el año 2000, el 45% de las exportaciones uruguayas siguen dirigiéndose al MERCOSUR, mientras que en el caso paraguayo la dependencia se acrecienta, desde el momento en que el 63% de sus ventas externas encuentran su colocación en la región<sup>11</sup>.

GRÁFICO 2. Evolución de las exportaciones de las economías pequeñas



FUENTES: Bancos Centrales del Paraguay y Uruguay.

La comparación de la composición de las exportaciones de ambos países muestra diferencias interesantes. La mayor parte de las exportaciones paraguayas (tradicionales) se han concentrado en productos primarios como soja en grano, algodón en fibra, maderas semi-aserradas y carne. La participación de los rubros no tradicionales en las exportaciones paraguayas aumenta de un promedio del 15% en los ochenta hasta el 27% en los noventa. El MERCOSUR ha sido el principal mercado de destino de la mayor parte de este tipo de bienes. Para 1998, el 30% de las exportaciones regionales se inscribían dentro de los rubros no tradicionales, mientras que los mismos participan con el 23% del total vendido al resto del mundo, principalmente la Unión Europea, en ese mismo año. Brasil es el principal mercado de destino del Paraguay en la región y absorbe mayormente *commodities* agrícolas como soja, algodón y carne, mientras que la Argentina ha sido el mercado de destino del grueso de los rubros no tradicionales. De todas maneras, al no experimentarse un proceso de industrialización sostenido y al mante-

<sup>11</sup> Cifras de los bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

nerse estancada la oferta exportable en toda la década, el Paraguay ha seguido mayormente especializado en rubros con ventajas comparativas tradicionales en sus ventas a todo destino.

Las exportaciones de Uruguay comienzan a diversificarse en los setenta, de tal modo que a los productos tradicionales se agregaron otros flujos de textiles, vestimenta y alimentos, adquiriendo un carácter casi tradicional. En la década del noventa, el MERCOSUR le permite a Uruguay sostener una canasta diversificada de exportaciones además de aumentar el monto global de las ventas externas. Las ventas uruguayas fuera de la región mantuvieron la tendencia histórica en productos muy cercanos a la base primaria: carne, lana (tops) y cueros, con cierta diversificación hacia otros alimentos y vestimenta (pero con escasos volúmenes). Este patrón se repite en buena medida en el comercio con Brasil, adicionando algunos nuevos rubros en el sector alimentario, plásticos y pinturas. Argentina se convierte en el principal mercado de destino de nuevas colocaciones con mayor contenido industrial: equipos de transporte, papel y cartón, cemento, productos químicos y farmacéuticos (Lorenzo *et al.*, 2000). Por lo tanto, si consideramos a la carne, lana y cueros como los rubros más tradicionales de exportación del Uruguay, en la década de los noventa se observa una expansión significativa de los rubros menos tradicionales y nuevos, que alcanzan a un 42% del total exportado en el período 1991-98, con una participación máxima del 48% en 1998 (García Peluffo, 2000)<sup>12</sup>.

Otra importante diferencia entre los modos de inserción comercial de Paraguay y Uruguay tiene relación con la composición de las importaciones. Ambos países comparten la tendencia general de crecimiento de las compras externas, desde la región y desde el resto del mundo, que ocurre en el comercio exterior de los cuatro socios del MERCOSUR. Pero mientras que los bienes de consumo representaban entre el 24 y el 28% de las importaciones uruguayas en esta década, los bienes de capital entre el 16 y el 18%, resultando mayoritarias las importaciones de bienes intermedios (entre el 54 y el 60%); una de las características de las importaciones paraguayas es el predominio de la participación de los bienes de consumo: entre un 44 y un 48%, mientras que la participación de los bienes de capital se ha mantenido en un promedio del 30%, y la de bienes intermedios en un 21%.

De todas maneras, cuando se estima el comercio externo real del Paraguay, la participación de los bienes de consumo es aún mayor. Las cifras

---

<sup>12</sup> Una parte importante de estos nuevos rubros son productos con escaso procesamiento industrial: arroz, leche en polvo, cebada malteada, etc. En términos agregados, reclasificando los productos según intensidad tecnológica y factorial, puede observarse una «primarización» de la estructura de las exportaciones, a la vez que disminuye el peso de los productos tecnológicamente más complejos respecto al que mostraban a inicios de la década (Bittencourt y Domingo, 2001).

del comercio exterior del Paraguay presentadas hasta este punto son las registradas o legales. De acuerdo a estimaciones oficiales, para 1995 el 38% de las importaciones del país eran consideradas como no registradas, elevándose esta cifra al 43% para 1999. El nivel de comercio ilegal o contrabando ha crecido considerablemente entre los ochenta y los noventa. El comercio de importación ilegal con Argentina y Brasil se mantiene alto, pero donde mayormente se ha concentrado este tipo de comercio, en la última década, es en la introducción ilegal de mercaderías de Estados Unidos y Asia al Paraguay, para su reexportación —también por vías ilegales— a los países vecinos, especialmente al Brasil. Así se estima oficialmente que entre 1995 y 1999, el 67% de las importaciones totales del Paraguay (registradas y no registradas) se ha convertido en reexportaciones. Por lo tanto, cuando a las importaciones legales se agregan las no registradas, la participación de los bienes de consumo aumenta considerablemente, estimándose en un 70% del total de importaciones para el año 1998<sup>13</sup>.

De acuerdo a las estimaciones oficiales, en la segunda mitad de la década de los noventa el comercio de reexportación en Paraguay ha sido superior en casi un 200% a las exportaciones de rubros genuinos<sup>14</sup>. La evolución dispar de ambas modalidades de ventas externas del Paraguay sugiere que además de los *commodities* agrícolas tradicionales, este país también ha construido otro tipo de ventaja comparativa a través del comercio de triangulación, que ha significado, incluso, ingresos anuales más altos que la soja y el algodón.

Las tendencias del comercio exterior del Paraguay y Uruguay desde 1991, y el comportamiento de este comercio dentro de la zona de integración, demuestran que si bien ambas economías resultan cada vez más dependientes de su comercio con el MERCOSUR, las modalidades de esta mayor inserción en la región han sido distintas.

El MERCOSUR se convierte para Uruguay en el principal canal de aumento de su oferta exportable y en un interesante dinamizador de las ventas de productos industriales. La apertura regional ha significado una reorientación del sector industrial uruguayo hacia las exportaciones, sosteniendo un nivel de actividad que fue muy afectado simultáneamente por el aumento de la cobertura del mercado interno vía importaciones. Esta apertura también dinamizó a los productos agrícolas tradicionales, cuya participación en las ventas a la región también se ha incrementado significativamente. El importante peso de los bienes intermedios dentro de las importaciones uruguayas está asociado, en buena medida, con el dinamismo exportador de este país.

---

<sup>13</sup> BCP. Informe Preliminar de la Economía Paraguaya 2000, p. 3.

<sup>14</sup> BCP. Balanza de pagos. Anexo a Informe Económico Mensual.

Por otro lado, la diversificación de las exportaciones del Paraguay hacia el MERCOSUR no ha tenido el peso suficiente para modificar la tendencia histórica en su composición. Por lo tanto, ante una oferta exportable estancada, este país no diversificó su canasta de exportaciones, integrado mayormente por *commodities* tradicionales, de modo que las ventas a la región siguen muy concentradas en esos mismos productos. Al mismo tiempo, la baja participación de bienes intermedios y de capital en las importaciones paraguayas y el creciente dinamismo del comercio de reexportación indican que la MERCOSUR-dependencia del Paraguay se ha desarrollado más como vendedor de bienes producidos en el extranjero que como productor local. Por lo tanto, la constitución de una plataforma productiva que le permita beneficiarse de la apertura regional es uno de los principales problemas del desarrollo económico en el Paraguay.

### III.2. *El «boom» de la IED y desempeño exportador de las ET*<sup>15</sup>

Paraguay y Uruguay participan de la acelerada recuperación de los flujos de IED que se observa en la economía regional desde fines de los ochenta, y que se ha calificado como un «boom» en los noventa, en especial entre 1995 y 1999 (Chudnovsky *et al.*, 2001). Adecuada a la escala local, la IED que ingresa en estas economías durante la década es muy significativa: supera los mayores registros históricos y si se ajustaran los montos de IED recibidos por los socios mayores del MERCOSUR descontando las privatizaciones (que no han sido relevantes en Uruguay y Paraguay) posiblemente sería tanto o más importante que en esos países, en relación a un conjunto de variables económicas<sup>16</sup>.

El origen geográfico de las inversiones constituye una particularidad de estos dos casos. Como suele ocurrir en las economías en desarrollo con países vecinos relativamente más industrializados, buena parte del capital extranjero proviene de la región, alcanzando en el caso uruguayo a un tercio y en el paraguayo a un 36% de la IED acumulada hasta 1998. Por lo tanto, dos tercios de la IED instalada en Uruguay se origina en los

---

<sup>15</sup> La información y conclusiones presentadas en esta sección fueron extraídas de Masi (2001) y de Bittencourt y Domingo (2001).

<sup>16</sup> El coeficiente de los flujos de la IED sobre el PIB paraguayo en el período 1992-99 ha sido del 2%, una cifra relativamente alta. La correspondiente para Uruguay en el período 1991-98 es de 1,4%, alcanzando el 2% solamente en el año 1998. El incremento de la IED implica un avance significativo de las empresas transnacionales (ET) dentro de ambas estructuras económicas. Las ET pasan a controlar un 38% de las ventas de las mayores empresas uruguayas (incrementando su participación en casi todos los sectores) y también incrementan su presencia en el comercio exterior, desde un 26 a un 30% de las exportaciones entre 1992 y 1998. Por su parte, en Paraguay pasan a controlar más de la mitad de las ventas totales de las empresas (un 51%) y de las exportaciones (un 54%) en el mismo período.

países desarrollados, con participación mayoritaria de EUA, considerado individualmente, o de países de la UE tomados en conjunto. Los países europeos son también los principales inversores en Paraguay (luego de los de origen regional) con un tercio del total, mientras que EUA alcanza una participación menor que la que presenta en el conjunto de la región, con un 17%.

Se observan fuertes transformaciones en la orientación sectorial de la IED en ambos países. El sector industrial, que constituía el eje de la presencia extranjera hasta la década anterior, pierde capacidad de atracción en relación a otros sectores de la economía que ganan espacio en la estructura del capital extranjero en Uruguay. Entre ellos cabe señalar el turismo, la forestación, el comercio minorista y otros servicios. El sector terciario fue también el principal receptor de los flujos de IED en la economía paraguaya, liderado por finanzas y seguros luego de 1995, período en el que sucesivas crisis financieras provocan el cierre de la mayor parte de la banca nacional. Comercio y comunicaciones experimentan un crecimiento significativo en su participación a partir de 1997. Se observa una tendencia decreciente en los flujos de inversión extranjera en el Paraguay, tanto hacia la agricultura y la explotación forestal (sectores fuertemente exportadores), como hacia el conjunto del sector industrial, en especial en los últimos años de la década de los noventa.

La dotación de recursos naturales, explotable para la producción de bienes o servicios (en particular el turístico) parece el factor con mayor importancia en la reorientación reciente de la IED recibida por Uruguay. No encontramos evidencia de inversiones orientadas a la utilización de otros recursos locales para exportar fuera de la región. En el caso paraguayo, también la exportación de empresas extranjeras se ha concentrado en la explotación de recursos naturales. Sin embargo, la instauración de un régimen de maquila, a partir del año 2000, puede modificar sustantivamente las tendencias de la IED, y por consiguiente, el comportamiento exportador de las ET. Este régimen permite la sub-contratación de empresas paraguayas, la utilización de productos nacionales o de la región, y el empleo de mano de obra a bajo costo y poco calificada (abundante en el Paraguay). De este modo, la maquila no solamente puede convertirse en un mecanismo para la construcción de una base productiva más sólida, y de una mayor formalización de la economía paraguaya, sino al mismo tiempo atraer flujos de IED provenientes de Brasil y Argentina con un claro sesgo exportador hacia el MERCOSUR y hacia el resto del mundo<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> De acuerdo con datos oficiales, el régimen de maquila en Paraguay garantizará un flujo de inversiones extranjeras del orden de los US\$ 100 millones para el 2001. Son 47 empresas las que formalizaron sus pedidos de admisión para operar como maquiladoras en el país, y la mayor parte de ellas provienen de la región.

En Uruguay la constitución del mercado ampliado opera como determinante directo de un conjunto de inversiones de filiales industriales no basadas en recursos naturales y de algunas agroindustriales. En un sentido más amplio, si se incluye una parte del conjunto de las inversiones en infraestructura turística, el MERCOSUR estaría determinando directamente casi un 40% de los flujos de IED posteriores a 1995. Adicionalmente, la evolución del proceso de integración y la aparición de Argentina y Brasil como mercados emergentes en la economía mundial parecen haber operado atrayendo la mirada de las ET hacia la región, recibiendo Uruguay y Paraguay una parte de este impacto.

Sin embargo, los principales determinantes de atracción de la IED hacia el Paraguay no se explican por un cambio de la política económica del país, incluida su inserción en el MERCOSUR. Tampoco se explican por una fuerte dinámica del producto, dado que esta acumulación no se relaciona con el comportamiento de la economía en general: se observa una relación inversa entre crecimiento económico y crecimiento de la IED en el Paraguay cuando se comparan las décadas de los ochenta y noventa. Los motivos principales de atracción de IED tienen que ver con demandas insatisfechas en el mercado interno y con las perspectivas de crecimiento de la producción de la soja, principal y creciente rubro de exportación del país. De hecho, dos tercios de las ventas de empresas extranjeras (sean manufacturas o servicios) se dirigían al mercado doméstico en 1998, mientras que un 25% se concentraba en la exportación de productos agrícolas, especialmente la soja. En conclusión, una acumulación considerable de inversión extranjera en la década de los noventa no ha sido aprovechada para diversificar y aumentar la oferta exportable del país.

En cuanto al comportamiento exportador de las filiales industriales en Uruguay, pueden observarse dos grupos diferenciados: a) las ET orientadas en forma casi exclusiva al mercado local, que acumulaban la mayoría del capital extranjero en el inicio de la década, muestran una estrategia defensiva con casos de «achicamiento», y b) las que muestran un desempeño exportador sostenido, casi exclusivamente orientadas a la región, que invierten más pero su baja y decreciente propensión exportadora estaría mostrando estrategias corporativas que colocan a las filiales en Uruguay como proveedoras marginales del mercado regional.

Por lo tanto, la evaluación del impacto de las ET sobre el perfil exportador del Uruguay estaría mostrando dos movimientos contradictorios. Por una parte, las ET se mueven en línea con la primarización de la pauta exportadora global de Uruguay, o en otras palabras, no contribuyen al mejoramiento del contenido tecnológico de las exportaciones. Como la cara reversa del mismo fenómeno, la actividad de algunas de estas ET orientadas a los recursos naturales permite sostener mercados fuera de la región, en el marco de los pocos casos en los que estas empresas parecen estar aportando algunos de sus atributos específicos para favorecer el desempeño exportador.



#### IV. PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS PARA UNA INSERCIÓN COMPETITIVA DE LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS EN EL MERCOSUR

##### IV.1. *La industrialización exportadora como opción de desarrollo*

Según se expresa en varias partes de este libro, el MERCOSUR constituye un instrumento para que los países socios avancen en su proceso de desarrollo económico y social. Como instrumento de desarrollo, la integración regional será válida si permite mejorar la inserción internacional de estas economías, lo que es un medio para alcanzar un ritmo de crecimiento elevado y sostenible en el largo plazo.

¿Cuál es la vía por la que una mejor inserción internacional se traslada a un ritmo de crecimiento alto y sostenible? El canal más importante es la mejora en la competitividad de las estructuras productivas. Una parte de esa mejora se logra por especialización basada en las ventajas comparativas estáticas o convencionales: la utilización de los factores relativamente abundantes y por lo tanto baratos, como recursos naturales o mano de obra. Ésta parece una apuesta necesaria, pero no suficiente para un crecimiento elevado y sostenible. Esta especialización sería el resultado de una política exclusivamente centrada en la apertura económica. Sin duda existen casos con relativo éxito en este sentido, pero la experiencia paraguaya, que muestra que la economía tradicionalmente más abierta del MERCOSUR resulta también la más pobre, sugiere pensar en posibilidades más complejas.

Los autores de este trabajo consideramos que es necesario un proceso de industrialización que mejore las condiciones productivas por la vía de la incorporación tecnológica. En el caso de las economías pequeñas las estructuras industriales no podrán alcanzar un grado de diversificación comparable con el de las grandes economías. La combinación entre la cantidad de mano de obra disponible y una escala productiva que se acerque a la óptima impone (de modo casi «natural») que la industria sólo puede ser eficiente con cierto grado de especialización. La principal restricción para el desarrollo industrial en las economías pequeñas consiste en la imposibilidad de realización de economías de escala en su mercado interno y, por lo tanto, el proceso de integración y el acceso a mercados de mayor tamaño se vuelve un elemento de primera necesidad para la realización de una producción eficiente. Por lo tanto, uno de los medios principales para avanzar en el proceso de desarrollo económico para las economías pequeñas consiste en la industrialización exportadora.

Un reciente trabajo (Machado y Martins, 2001) muestra que la estructura industrial paraguaya había mejorado en los ochenta con el desarrollo de agroindustrias y otros sectores incipientes, pero en la última década no avanza en su diversificación productiva. Este limitado desarrollo industrial se corresponde con una estructura de las exportaciones muy concentrada en pocos rubros tradicionales. La investigación muestra que en este país son esca-



Los bienes que presentan ventajas comparativas reveladas (VCR) y que ese número avanza en el proceso de integración aunque muy lentamente<sup>18</sup>.

En opinión de los mismos autores, Uruguay muestra una estructura industrial «más madura y diversificada» que la paraguaya, en la que ocupan cierto lugar «sectores clasificados como industrias intermedias dinámicas», que corresponden a una fase más avanzada del desarrollo industrial. En términos de comercio exterior, ello implica un mayor y creciente número de ramas que muestran VCR<sup>19</sup>. Para más de la mitad de estas ramas el MERCOSUR es el principal mercado, y para varias de ellas es el único mercado. Llama la atención que varios productos presentan VCR exportando casi en exclusividad a los países vecinos. Éste es un resultado de la gran asimetría en los tamaños relativos de los mercados de la región, y se explica por dos razones. Primero, como el país pequeño es más especializado, pocos productos tienden a pesar mucho en el conjunto de sus exportaciones. En segundo lugar, un solo mercado con el tamaño del brasileño podría absorber con relativa facilidad todo el volumen producido de algunos de esos bienes principales, permitiendo alcanzar niveles de escala relativamente eficientes.

El potencial exportador del Paraguay y Uruguay no ha sido aprovechado plenamente en los últimos diez años, a pesar de una mayor dependencia respecto a las colocaciones en el MERCOSUR experimentada por las economías de estos dos países<sup>20</sup>. Aun cuando la estrategia común para el desarrollo de ambas economías pase por el impulso de una industrialización exportadora, surgen por lo menos un par de preguntas importantes en dirección a caracterizar un poco más precisamente el significado de esta estrategia. La primera tiene que ver con los mercados de destino de las exportaciones, en particular, en qué medida continúa siendo válida la concentración de las exportaciones en la región como medio de avanzar en una industrialización exportadora. La segunda pregunta tiene relación con el grado de especialización de estas exportaciones, desde el momento en que las ventajas comparativas reveladas para ambos países se encuentran mayormente en sectores agro-industriales.

Si interesa avanzar en el contenido industrial de los rubros de exportación desarrollando ventajas comparativas dinámicas y mejorando su diferenciación, y por lo tanto sus precios, y permitiendo el avance de especializaciones intra-industriales, el destino más apto para el logro de estos objetivos es el mercado regional. La razón principal sobre la conveniencia de una industrialización exportadora orientada al mercado regional es que las ven-

---

<sup>18</sup> Entre 1994 y 1998 el número de productos con VCR en las exportaciones paraguayas pasa de 17 a 19.

<sup>19</sup> Entre 1994 y 1998 el número de productos con VCR en las exportaciones uruguayas pasa de 29 a 34.

<sup>20</sup> Para 1998 los niveles de exportación sobre el PBI de ambos países eran de sólo 12% para cada uno de ellos. Cifras de los bancos centrales de Paraguay y Uruguay.

tas de manufacturas hacia los países desarrollados requieren de un proceso de aprendizaje y maduración industrial cuyos avances han sido escasos tanto en Paraguay como en Uruguay<sup>21</sup> en la década del noventa. Aquí inciden economías de escala tanto para empresas como para sectores industriales enteros, así como un umbral mínimo de tiempo para estabilizar los flujos de exportación. Estas limitaciones no serían tan importantes en las ventas externas dirigidas a los países vecinos, en los que las empresas de los países pequeños tienen condiciones más alcanzables para iniciar y desarrollar su potencial exportador.

En el marco del diseño de una estrategia de industrialización, impulsar un cambio en la orientación exportadora de las ventas de las ET adquiere particular relevancia. De hecho la instalación de la maquila en Paraguay puede apuntar a este cambio de estrategias para la IED en ese país, a través del uso de un acervo tecnológico que permita economías de escala para la exportación de manufacturas, tanto hacia los países desarrollados como a los mercados de la región. En el caso uruguayo, pueden existir espacios para negociar cambios en el comportamiento de las filiales, en especial las que participen en los intercambios comerciales entre Uruguay y Argentina.

La segunda pregunta se relaciona con los grados de diversificación productiva e intensidad industrial que ambos países han alcanzado hasta el momento actual y con sus potencialidades. La estructura industrial uruguaya aparece como un poco más sólida y diversificada que la paraguaya. Sin embargo, es posible pensar que el potencial de explotación de recursos naturales sea mayor en el caso paraguayo, por lo que la estrategia de este último país no debería dejar de contemplar una mayor diversificación de productos primarios para exportación.

La diversificación de productos agrícolas primarios y su exportación sin procesamiento continúa siendo una opción muy válida para Paraguay, país que todavía concentra una parte muy importante de su fuerza laboral en el sector rural. Los mercados para este tipo de rubros pueden ser tanto de la intra como de la extra-zona. La participación paraguaya en las cadenas industriales de mayor peso del MERCOSUR, que pueden evolucionar como plataformas de exportación desde los mercados de Argentina y Brasil hacia el mercado internacional, puede ser una forma de inserción con una interesante potencialidad todavía no suficientemente explorada.

No menos importante son las políticas internas dirigidas a mejorar la competitividad de los rubros potencialmente exportables en ambos países. Las políticas de competitividad han sido débiles en Paraguay y Uruguay. Su-

---

<sup>21</sup> Un conjunto interesante de empresas uruguayas de capital nacional habían avanzado hasta principios de los noventa procesos de aprendizaje exportador, aprendiendo a colocar en la región y dando el salto posteriormente hacia mercados de países desarrollados (Vaillant, 1990). En su mayoría, estos procesos abortaron después de 1992, período en que la incubación de empresas exportadoras es mucho más limitada (Bittencourt y Vaillant, 2001).

poniendo que estamos dando un paso en el esfuerzo intelectual para que ambos países avancen en el diseño de una estrategia competitiva<sup>22</sup> de «industrialización exportadora», que necesariamente tendrá su eje de sustentación en el mercado regional ampliado, y que debería abarcar una batería de políticas tendentes a mejorar tanto los condicionamientos sistémicos como los aspectos que hacen directamente a la eficiencia productiva y empresarial: ¿cuál es el estadio de integración del MERCOSUR más beneficioso para las economías pequeñas?

#### IV.2. *¿Qué MERCOSUR les conviene a Uruguay y Paraguay?*

A pesar de un aumento significativo de las exportaciones intra-MERCOSUR, el acceso libre y continuo a los mercados de los socios mayores se ha convertido en uno de los obstáculos más importantes para las economías de Uruguay y Paraguay. Por un lado, y ante la constitución de una zona de libre comercio casi completa<sup>23</sup>, el proceso de reducción de barreras no arancelarias no solamente ha sido lento, sino que además, los socios mayores han agregado algunas nuevas medidas restrictivas<sup>24</sup>. Por otro lado, la constitución de un mecanismo ágil y permanente para solucionar controversias, que contribuiría indudablemente a brindar seguridad en el acceso a los mercados, ha encontrado la oposición del gobierno de Brasil. Más generalmente, la falta de voluntad de los socios mayores para armonizar medidas sanitarias, normas técnicas y de anti-dumping ha permitido que las mismas se conviertan en trabas para el comercio. Los efectos suelen ser especialmente graves para los países pequeños, dado que suelen afectar a una porción significativa de sus exportaciones.

Paradójicamente, han sido las economías mayores del MERCOSUR las que han gozado de preferencias, sin contar con mecanismos de reciprocidad para las menores. Por ejemplo, y a pesar de que el nivel de AEC máximo fijado ha sido considerado compatible con un modelo de «regionalismo abierto», Paraguay y Uruguay debieron ir elevando sus promedios arancelarios para bienes de capital, de telecomunicaciones e informática, con el objeto de acordar una protección a Brasil sobre rubros considerados sensibles para ese

---

<sup>22</sup> No es el propósito de este ensayo definir con detalles las implicancias de las estrategias de industrialización exportadora para uno u otro país, y las diferencias que se deban plantear en la implementación de las mismas, sino dejar esbozado un camino que se debe recorrer para asegurar un crecimiento económico más sostenido para los países pequeños del MERCOSUR.

<sup>23</sup> El régimen automotor y azucarero todavía no forman parte de una completa liberación de gravámenes.

<sup>24</sup> De las más de 300 medidas para-arancelarias existentes en el MERCOSUR desde 1991, sólo se han logrado eliminar una treintena de ellas. Al mismo tiempo, Brasil y Argentina han introducido, en los últimos 5 años, nuevas medidas como permisos de importación, tasas estadísticas, aforos especiales, canales de selectividad, etcétera.

país. De esta forma se crea un «paraguas» no deseado para el desarrollo competitivo del resto de la región. En 1997, y para paliar problemas fiscales en el Brasil y de déficit comercial en la Argentina, se decide incrementar el promedio del AEC en un 3% por el término de 3 años. Más recientemente, y como parte del paquete de reactivación económica, se le otorga un *waiver* temporal a la Argentina para reducir sus aranceles de importación de bienes de capital y para aumentar sus aranceles de importación de productos sensibles.

Los problemas mencionados han retrasado el proceso hacia una unión aduanera completa en el MERCOSUR, provocando reacciones en la Argentina y en los países pequeños. Se plantean interrogantes sobre la conveniencia de asumir rumbos de mayor profundización como los previstos en los acuerdos o mantener el proceso de integración en un estadio de zona de libre comercio (ZLC), lo que implicaría renunciar a la política comercial común. Avanzar en la integración presenta costos, que en su mayoría se asocian a la necesidad de acordar una política comercial que no sería la elegida por las economías pequeñas si el esquema de integración fuera el de una ZLC. Sin embargo, un escenario de ZLC en el MERCOSUR puede traer consigo desventajas considerables para el desarrollo industrial de las economías pequeñas, en comparación a un escenario en que la integración se profundiza con la conformación de una Unión Aduanera (UA).

- i. En primer lugar, las exportaciones industriales, especialmente aquellas intra-industriales, pueden verse restringidas por las exigencias de certificación de origen y otras medidas que obstaculicen el comercio intra-zona. De hecho, la opción ZLC implica que no existe libre pasaje por las fronteras. La exigencia de control y certificación de origen puede limitar la entrada a los mercados de los países socios frente a denuncias, cuyo efecto puede ser similar al de las restricciones no arancelarias. Más allá de que las corrientes se reanuden, la continuidad en el ingreso a estos mercados es un factor de primera importancia para que las empresas realicen inversiones que conlleven una ampliación significativa de su capacidad productiva. Éste es un problema clave para que consideremos a la UA como la mejor opción.
- ii. En particular, estas exigencias de certificación de origen podrían desalentar la IED industrial, sobre todo la orientada a la exportación hacia los mercados vecinos. Por la misma razón, puede perder incentivos el desarrollo de la industria maquiladora.
- iii. En tercer lugar, un MERCOSUR reducido a zona de libre comercio implicaría que los países se liberen de compromisos tales como de coordinación macroeconómica, creación de canales institucionales eficientes de solución de controversias, aceleramiento del desmantelamiento de barreras no arancelarias, establecimiento y funcionamiento de políticas comunes.

- iv. Finalmente corresponde mencionar una consecuencia importante para el caso paraguayo. La opción de Unión Aduanera (UA) presenta la virtud de establecer un límite a la expansión de los intercambios ilegales. Si no se condicionaran por un control común aduanero, asociado a la vigencia de un arancel externo común, probablemente se seguirá alentando un comercio de triangulación ilegal, en el marco de la triangulación legal que la opción ZLC tiende a incentivar<sup>25</sup>. La continuidad de este comercio ilegal implicaría dos serios problemas: la aparición permanente de conflictos con los vecinos; y en segundo lugar (pero no menos importante), un impulso a este tipo de comercio significará —como hasta ahora— un desaliento de las inversiones nacionales y extranjeras en sectores productivos y de exportación en el Paraguay.

Por lo tanto, consideramos que un MERCOSUR que se dirija a profundizar la Unión Aduanera es la alternativa más adecuada para el desarrollo económico de los socios menores a través de la estrategia de la industrialización exportadora. Es decir, que una profundización del MERCOSUR implicaría reglas comerciales más claras, una mayor institucionalización del proceso, y por lo tanto la existencia de estructuras más sólidas que permitan un mayor acceso al mercado que el actual estadio intermedio entre una ZLC y una UA.

#### IV.3. *¿Se justifica un tratamiento preferencial para los países pequeños en la integración regional?*

Pero la opción por una UA para los países pequeños implica mantener los actuales niveles de arancel externo común, que ofrecen protección a ciertos sectores industriales del Brasil (mayormente bienes de capital), limitando la competitividad de las propias industrias exportadoras de las economías más pequeñas. Ante tal situación, cabe preguntarse si es justo que Uruguay y Paraguay exijan alguna forma de compensación desde el momento en que estos países pagan el costo de la política industrial brasileña, sin recibir sus beneficios.

Una respuesta posible consiste en la extensión o en el otorgamiento de un cronograma preferencial para los países pequeños, que permita la importación de bienes de capital e insumos a aranceles menores al AEC, o que habilite la continuidad de políticas de promoción que implican la concesión de exoneraciones arancelarias para sectores industriales o casos particula-

---

<sup>25</sup> La protección alta en grandes mercados vecinos genera condiciones favorables para la perforación de los aranceles ingresando a la ZLC a través del socio de menor arancel.

res. El MERCOSUR siguió este tipo de soluciones hasta el momento, que mantienen un trato preferencial excepcional y limitado en el tiempo, acorde a los preceptos de la última ronda multilateral de negociaciones comerciales<sup>26</sup>.

Sin embargo, deberían reconocerse las posibilidades marcadamente asimétricas para avanzar en los procesos de industrialización que tienen las economías pequeñas y las de los socios mayores del MERCOSUR, que responden a dos tipos de asimetrías: las que surgen de las diferencias en el tamaño de los países y las que se asocian con un menor grado de desarrollo económico.

Las asimetrías originadas en el tamaño de los mercados implican dificultades que son comunes a Uruguay y Paraguay, y que se vinculan con los problemas de escala. Mientras el mercado regional de bienes no esté perfectamente integrado<sup>27</sup> creemos que se justifica no solamente la continuidad del trato preferencial al estilo del vigente, sino su ampliación. Resulta políticamente inviable reclamar que los socios mayores aporten recursos para la aplicación de incentivos y subsidios a empresas industriales que se localicen en las economías pequeñas, pero el MERCOSUR como conjunto debería considerar mecanismos para promover una asignación de recursos en esa dirección. A su vez, la aplicación de algunos de esos mecanismos (o subsidios) no debería de ser objetado por los socios mayores si formara parte de una estrategia industrial de los socios menores, porque puede ser justificada en la asimetría regional. Es decir, que la asimetría de tamaño justifica esta posibilidad de trato diferencial, pero, de todos modos, la principal responsabilidad sobre el desarrollo industrial de los países menores radica en la utilización de sus políticas internas, de las que las instituciones del MERCOSUR no deben ni pueden convertirse en sustitutas.

La gran diferencia en el grado de desarrollo económico actual (lo que implica un correspondiente mayor nivel de pobreza), se asocia a un menor nivel de competitividad y a menores potencialidades y capacidades para el desarrollo económico y social en el futuro inmediato. Esta asimetría resulta específica de Paraguay como país, pero tiene aspectos comunes con regiones de Argentina y Brasil. Por tratarse de la economía más atrasada del MERCOSUR, el Paraguay debería ser beneficiario de trato preferencial, especialmente en el campo de la infraestructura física y social. La creación o

---

<sup>26</sup> Es interesante observar que este tipo de trato diferencial en el proceso de integración del MERCOSUR es sustancialmente diferente del resto de procesos históricos de integración que tuvieron lugar en América Latina (Comunidad Andina, Mercomún Centroamericano y CARICOM, véase por ejemplo ALADI-SELA, 1997). En estos casos, las excepciones arancelarias fueron acompañadas de otro tipo de medidas que implicaron la introducción de principios de no reciprocidad, los cuales se mantienen hasta la actualidad con la reactivación de estos procesos en los noventa.

<sup>27</sup> Esta afirmación implica que el acceso al mercado argentino y brasileño para empresas localizadas en los países pequeños no encuentre más dificultades que las derivadas de las distancias físicas.

impulso de fondos regionales<sup>28</sup> para financiar proyectos con impacto directo sobre la calidad de vida de los habitantes, que eventualmente puedan atraer financiación del sector privado (principalmente para obras de infraestructura) puede ser uno de los instrumentos más aptos para contribuir a la reducción de este tipo de asimetrías. El reconocimiento por parte de los socios de que este país requiere legítima y justamente de una consideración especial puede aportar elementos para la elaboración de una estrategia del sector oficial paraguayo en esta dirección, lo que podría operar como un factor relevante en la moderación de las recientes demandas sociales orientadas a que este país se retire del MERCOSUR<sup>29</sup>.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El desempeño económico y social de los países menores del MERCOSUR, en la década de los noventa, ha mostrado resultados diferentes en ambos casos. Con una economía estable y tradicionalmente abierta, el Paraguay ingresa en un ciclo de declive y posterior recesión. En cambio, la economía uruguaya presenta crecimiento, muy vinculado a los beneficios de la apertura económica regional, por lo menos hasta 1998. Con una estructura industrial más avanzada y cierta diversificación productiva, Uruguay ha mostrado dinamismo en sus exportaciones frente a un estancamiento de las mismas en el caso paraguayo. Sin embargo, el potencial exportador de estos países sigue siendo desaprovechado por sus empresas nacionales y especialmente por las filiales de empresas extranjeras.

La primera limitación para las economías pequeñas aparece en sus sectores exportadores, donde la concentración en productos con ventajas comparativas estáticas resulta insuficiente para que la inserción en el mercado regional reporte mayores beneficios hacia el desarrollo económico. En este trabajo proponemos una apuesta hacia una industrialización orientada a aumentar el valor agregado de rubros exportables que desarrollen ventajas comparativas dinámicas, mediante estrategias nacionales de industrialización exportadora. Estas estrategias deberán ser respaldadas, en cada uno de los países menores, por políticas de competitividad nacionales y sectoriales, que involucren la implementación de medidas que reduzcan los costos de la estabilización económica, promuevan entornos favorables para el aumento de la productividad y multipliquen los niveles de ventas externas al MERCOSUR.

---

<sup>28</sup> Sobre la extensa aplicación de este tipo de instrumentos se dispone de una amplia experiencia en los países europeos (véase por ejemplo Machado y Martins, 2001).

<sup>29</sup> Esta demanda había sido presentada por los industriales paraguayos al Gobierno del Paraguay antes del inicio de la Cumbre de Presidentes de Asunción (Junio 21, 22, 2001).



La estrategia de la industrialización exportadora de los países pequeños tiene mayores posibilidades de éxito, cuando mayor sea también el compromiso de los integrantes del MERCOSUR en profundizar e institucionalizar el proceso de integración. La concreción de una unión aduanera, en camino hacia el mercado común, implica la formulación de políticas comunes, la eliminación de barreras al comercio y la adopción de medidas que favorecen la estabilización económica de los países de la región. Todos estos factores son favorables a un proceso sostenido de industrialización en los países pequeños debido a que facilitan el crecimiento y estabilidad de los flujos de exportación industrial hacia los mercados de Argentina y Brasil.

Sin embargo, una unión aduanera sumada a los compromisos de los países pequeños para la implementación de políticas de competitividad que empujen la estrategia de la industrialización exportadora todavía resulta en una tarea incompleta para el logro de un mejor aprovechamiento del MERCOSUR por parte de estos países. No se trata de establecer sistemas o modalidades de trato no recíproco que mantengan preferencias en un tiempo largo e indefinido, y que resulten al final en barreras a la profundización de la integración regional. Simplemente, reconocer los grados de asimetrías existentes en la región y procurar evitar que los beneficios de la integración se concentren en los países mayores (o en sus principales centros de producción y consumo), implica imaginar modalidades de preferencias que se extiendan más allá de lo puramente arancelario y que faciliten el desarrollo de la competitividad industrial de las economías pequeñas. Al mismo tiempo, los socios mayores deberán comprender que los esfuerzos de los socios menores por crecer y exportar pueden resultar en vano, si el acceso a los mercados de los mayores sigue siendo limitado.

Por otra parte, las asimetrías no sólo existen entre los pequeños y los grandes, sino también entre los primeros. Como país, Paraguay es la unidad económica más atrasada del MERCOSUR, y como tal requiere una consideración preferencial. Finalmente, no solamente importa que los países pequeños avancen en la convicción de que la industrialización exportadora es una estrategia común y necesaria para ambos, sino también que sobre la base de tal estrategia pueden buscar un posicionamiento conjunto que puede ser mutuamente beneficioso, aun cuando ambos países presenten grados y matices diferentes de desarrollo económico y social.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALADI (1997), «Definición de los lineamientos estratégicos que permitan al Paraguay instrumentar el Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000», Montevideo, Departamento de Promoción Económica. Publicación No. 5/97.
- ALADI-SELA (1997), «El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales y sub-regionales», Montevideo.
- Bittencourt, G. y Domingo, R. (2001), «El caso uruguayo», en D. Chudnovsky (coord.), *El boom de Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR*, Madrid-Buenos Aires, Red MERCOSUR-Siglo XXI Editores.
- Bittencourt, G. (1992), «Árancel Externo Común en el MERCOSUR: elementos para una estrategia de Uruguay», pp. 59-95 del libro *Realidades y perspectivas del MERCOSUR*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.
- Bittencourt, G. y Vaillant, M. (2001), *Oferta exportable en Uruguay. Empresas: ¿Quiénes venden?*, Documento de trabajo, mimeo, Departamento de Economía, FCS, UDELAR, Montevideo.
- Borda, D. y Masi, F. (1998), *Los Límites de la Transición. Economía y Estado en el Paraguay en los Años 90*, Asunción, CIDSEP-Universidad Católica.
- Chudnovsky, D. (coord.) (2001), *El boom de Inversión extranjera Directa en el MERCOSUR*, Madrid-Buenos Aires, Red MERCOSUR-Siglo XXI.
- Departamento de Economía (1998), *El sector industrial: perspectivas ante la apertura y la integración*, DE-FCS, UDELAR, Montevideo.
- García Peluffo, J. (2000), «El MERCOSUR y el Uruguay», en: *Informe MERCOSUR 1998-99*, Buenos Aires, BID-INTAL.
- Lorenzo, F. et. al. (2000), «Comercio, régimen cambiario y volatilidad. La experiencia uruguaya con los socios del MERCOSUR», Montevideo, CINVE-Red MERCOSUR.
- Machado, J. B. y Martins, A. C. (2001), «Integração Económica e Países Pequenos: Política Regional Na União Européia e Lições para o MERCOSUL», CEPAL-Brasil.
- Masi, F. (2001), «El caso paraguayo», en D. Chudnovsky (coord.), *El boom de Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR*, Madrid-Buenos Aires, Red MERCOSUR-Siglo XXI Editores.
- Masi, F. (1998), «Paraguay y el MERCOSUR», en *Informe MERCOSUR*, Julio-Enero, Buenos Aires.
- Masi, F., y Borda, D. (1998), «Repercusiones del MERCOSUR sobre la Economía Paraguaya», en D. Borda, y F. Masi, (eds.), *Estabilización y Ajuste de las Economías del MERCOSUR*, Asunción, CADEP.
- Vaillant, M. (1990), «El desempeño de las empresas exportadoras en el Uruguay durante la década de los ochenta», Oficina de Montevideo, CEPAL, LC/MVD/R53.

## Relación de autores:

Julio Berlinski, Doctor en Economía (Harvard University), Investigador del Instituto Torcuato Di Tella, Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

Gustavo Bittencourt es Magíster en Economía Internacional (Universidad de la República) y Docente-investigador del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

Roberto Bouzas, es economista e Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e Investigador principal de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesor titular regular de Economía Internacional en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Gustavo Britto es investigador del Núcleo de Economía Industrial e da Tecnología, Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas.

Germán Calfat es Doctor en Economía por la Universidad de Amberes, Bélgica. Es profesor titular de las cátedras de Comercio Internacional e Integración Regional en el Instituto de Política y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes.

Daniel Chudnovsky, PhD En Economía (Oxford University), es Director del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Buenos Aires y Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires.

Edmar Luiz Fagundes de Almeida es Investigador del Grupo de Energia do Instituto de Economía da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

José María Fanelli, Doctor en Economía (Universidad de Buenos Aires) es Investigador del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es también Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

Renato G. Flôres Jr. es Profesor y coordinador de Relaciones Académicas Internacionales de la Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, Brasil.

Honorio Kume, es Doctor en Economía (Universidade de São Paulo), Investigador de la Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Profesor de la Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Ignacio Labaqui, es Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina) y Master of Science in Sociology (London School of Economics). Actualmente es investigador del Programa de Insituciones Económicas Internacionales de FLACSO/Argentina, y Profesor Asistente de la materia «América Latina en la Política Internacional» en la Universidad Católica Argentina.

Silvia Laens, (CINVE, Uruguay), Investigadora senior en Cinve y ex directora del Centro. Obtuvo su título de M.A. (Economía) en Vanderbilt University (USA) y ha trabajado fundamentalmente en temas de comercio internacional, políticas comerciales y organización industrial.

Mariano Francisco Laplane, Doctor en Economía (UNICAMP) es Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, Brasil.

Roberto Lavagna, desde la cartera de Industria y Comercio Exterior dirigió el diseño y negociación del acuerdo bilateral Argentina-Brasil 819869. Es Embajador argentino ante las Organizaciones Económicas Internacionales (Ginebra) y ante la Unión Europea.

Maria Tereza Leopardi Mello es Licenciada en Ciencias Jurídicas (Pontificia Universidade Católica de Campinas) abogada, Doctora en Economía (Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Brasil). Actualmente es profesora del Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Andrés López, Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), Investigador del CENIT y Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

Fernando Masi, Master en Economía y Política Internacional (The John Hopkins University) y Miembro –Investigador del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, Asunción.

João Bosco Mesquita Machado es profesor del Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro y consultor de Funcex.

Pedro da Motta Veiga es socio de EcoStrat Consultores, Rio de Janeiro, y consultor permanente de la Confederação Nacional da Indústria do Brasil.

Rosa Osimani es Investigadora senior en Cinve. Obtiene su título de maestría en Economía en la Universidade Estadual de Campinas en San Pablo. Es profesora de Microeconomía. Trabaja en temas de organización industrial y de comercio internacional.

Guída Piani, Estudios Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/DIMAC/IPEA.

Martín Piñeiro, Ex Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura ( IICA). Director de Grupo CEO, Argentina.

Valeria Piñeiro, PhD Candidate, Maryland University, y Analista de investigaciones en la división de Comercio y Macroeconomía del International Food Policy Research Institute ( IFPRI), Washington.

Cintia Quiliconi es Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y Master en Relaciones Internacionales (FLACSO/Argentina). Actualmente es investigadora del Programa de Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO/Argentina y de la Red Latinoamericana de Comercio (LATN).

Rodrigo Sabbatini tiene una Maestría en Economía (UNICAMP) y es investigador del Núcleo de Economía Industrial e da Tecnología, Instituto de Economia de la Universidad Estadual de Campinas.

Fernando Sarti tiene una Maestría en Economía (UNICAMP) y es investigador del Núcleo de Economía Industrial e da Tecnología, Instituto de Economia de la Universidad Estadual de Campinas.

Hernan Soltz es economista. Investigador asistente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y profesor adjunto de Economía Internacional en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

José Taváres de Araujo Jr., Miembro del Comité Académico de la Red Mercosur y Consultor de la Unidad de Comercio de la OEA.

Diana Tussie es Directora de LATN-Red Latinoamericana de Comercio, e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina). Ha sido consultora de varios organismos internacionales y actualmente ocupa el cargo de Subsecretaría de Política Comercial Externa en Argentina.

Marcel Vaillant, Doctor en Economía (Universidad de Amberes), Coordinador del Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay.

