

*Intat*

*ANUARIO DE MERCOSUR*  
*Año 3 - Número 4*



INFORME



**MERCOSUR**

ENERO-JUNIO 1998

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales  
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL  
Esmeralda 130 Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina  
tel 54 1 320-1871 fax 54 1 320-1872  
E-mail: int/inl@iadb.org. <http://www.iadb.org/intal>

Los autores son responsables de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL.

Impreso en Argentina

BID - INTAL  
Informe MERCOSUR  
Buenos Aires, 1998. 104 páginas.  
Informe N° 4. Enero-Junio 1998.

I.S.B.N. 950-738-070-1

US\$ 15,00

La serie Informe MERCOSUR representa un esfuerzo del INTAL destinado a fomentar el conocimiento y la difusión de información referidos al dinámico proceso de integración vigente en América Latina y el Caribe. Como parte de esta corriente integracionista, el Mercado Común del Sur se ha constituido desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, en un caso testigo para evaluar los éxitos y los desafíos que encierra esta ambiciosa iniciativa.

La intención del INTAL, mediante la publicación de esta serie semestral, es facilitar el acceso de información a un universo de potenciales lectores interesados en el MERCOSUR, comprendiendo a los sectores público y privado y a la comunidad en general de la subregión. Se intenta además trascender el interés que el MERCOSUR despierta a nivel subregional, facilitando su difusión a la comunidad internacional con la publicación del Informe en idioma inglés, además de los dos idiomas oficiales del proceso, español y portugués.

Este Informe N° 4 abarca el primer semestre de 1998 y se extiende hasta el mes de Julio para incorporar la información referida a la XIV Reunión del Consejo Mercado Común, la Cumbre Presidencial y la XXX Reunión del Grupo Mercado Común.

El Informe ha sido preparado por el Dr. João Bosco M. Machado, profesor de la UFRJ e investigador de la FUNCEX en Rio de Janeiro, Brasil, con la colaboración del Sr. Ricardo A. Markwald, investigador de la FUNCEX. Al cuerpo principal se agregó un apéndice sobre Paraguay y el MERCOSUR, el cual constituye un artículo de opinión cuyo autor es el Sr. Fernando Masi, investigador senior de la CADEP en Asunción, Paraguay.

La coordinación y edición general y técnica del Informe estuvo a cargo de los Sres. Juan José Taccone y Uziel Nogueira, Director y Economista en Integración del INTAL, respectivamente.

Continuando con el objetivo de seguir cubriendo las expectativas que despertara la aparición de los anteriores informes, se invita a los lectores a enviar sus comentarios y/o sugerencias a fin de mejorar en el futuro el alcance o enfoque del contenido de estas publicaciones.

# INDICE

## RESUMEN EJECUTIVO

CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS	1
El desempeño macroeconómico en el primer semestre de 1998	1
<i>Actividad económica y empleo</i>	1
<i>Inflación</i>	3
<i>Finanzas Públicas</i>	5
<i>Sector Externo</i>	6
Evolución de la política macroeconómica	7
Coordinación macroeconómica, instituciones y configuración productiva	9
CAPITULO II. COMERCIO E INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS	11
El comercio exterior en el primer semestre de 1998	12
<i>Flujos extra-bloque</i>	12
<i>Flujos intra-MERCOSUR</i>	13
El comercio automotor y de autopartes entre Brasil y Argentina	14
Los flujos de inversiones extranjeras directas	15
CAPITULO III. ACCESO A LOS MERCADOS Y CONDICIONES DE COMPETENCIA	19
Restricciones al comercio, medidas no-arancelarias y disputas comerciales	19
<i>Restricciones brasileñas a la importación de leche, sus derivados y otros productos alimenticios</i>	19
<i>El sistema brasileño de licencia previa a las importaciones</i>	20
<i>Mecanismos de defensa comercial del GATT-OMC</i>	21
<i>Régimen de valoración aduanera</i>	22
<i>Subsidios a la carne porcina</i>	22
<i>Impuestos a los cigarrillos extranjeros en Uruguay</i>	23
<i>Consultas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR</i>	23
Sectores especiales	24
<i>Régimen automotor</i>	24
<i>Sector azucarero</i>	26
Protocolo de Defensa de la Competencia	27
CAPITULO IV. POLÍTICAS COMUNES, ARMONIZACION DE POLITICAS Y OTRAS MEDIDAS DE PROFUNDIZACION	29
Liberalización del sector servicios	29
Asuntos jurídicos	30
<i>Normativa MERCOSUR</i>	30
<i>Protocolo Común de Defensa del Consumidor</i>	31
<i>Centro Privado de Solución de Controversias</i>	31
<i>Cooperación en el área de seguridad</i>	32
Asuntos culturales y educativos	33
Asuntos financieros	33
Asuntos militares	34

Asuntos laborales y sociales	34
<i>Foro de Mujeres del MERCOSUR y Reunión Especializada de la Mujer</i>	34
<i>Legislación laboral</i>	35
Aspectos institucionales	35
<i>El Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR</i>	36
Compras gubernamentales	36
Medio ambiente	36
Listas de abastecimiento y Arancel Externo Común	37
Código Aduanero del MERCOSUR	37
<b>CAPITULO V. INFRAESTRUCTURA</b>	39
Infraestructura de energía	40
<i>Gas natural</i>	40
<i>Redes de distribución de energía eléctrica</i>	41
<i>Distribución de petróleo y derivados</i>	42
Infraestructura de transporte y comunicaciones	42
<b>CAPITULO VI. RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS</b>	47
Zona de Libre Comercio MERCOSUR-Comunidad Andina	47
El ALCA y la integración hemisférica	48
Las negociaciones MERCOSUR-México	49
El Acuerdo Marco MERCOSUR-MCCA sobre Comercio e Inversiones	50
Las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea	50
El acuerdo MERCOSUR-Chile	50
El acuerdo Canadá-MERCOSUR	51
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	

## **A P E N D I C E**

### **PARAGUAY Y EL MERCOSUR**

1. EL INGRESO DEL PARAGUAY AL MERCOSUR	1
2. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA	4
3. EL COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA	9
El comercio real	9
Creación y desvío de comercio	11
El destino de las inversiones	14
4. HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO	18
Competitividad y costos	19
Mirando hacia el futuro	22

#### **ANEXO**

ESTUDIO DEL PLAN MAESTRO DEL TRANSPORTE NACIONAL (ETNA)	25
---	----

#### **BIBLIOGRAFIA**

## RESUMEN EJECUTIVO

### I. Tendencias macroeconómicas

El impacto de la crisis asiática sobre el nivel de actividad de las cuatro economías del MERCOSUR fue, durante el primer semestre de 1998, diferenciado y bastante menos grave que lo anticipado por las previsiones realizadas a fines del año pasado. Aún así, el Producto Bruto Interno (PBI) subregional podría registrar una expansión relativamente modesta en 1998, probablemente inferior al 3%, luego de haber crecido 3,2% en 1996 y 4,7% en 1997.

A fines de 1997 se vislumbraba un escenario con grandes dificultades para los países del MERCOSUR como consecuencia de posibles desdoblamientos de la crisis asiática en la subregión. La adopción por parte de Brasil de severas medidas de ajuste fiscal y monetario, con miras a frenar la pérdida de reservas y a fortalecer la confianza de los inversores externos, proyectaba para 1998 una abrupta caída del nivel de actividad económica del principal socio del bloque subregional. Según estas previsiones, la esperada contracción de las importaciones brasileñas impactaría sobre la demanda agregada de los demás socios y promovería una rápida reversión del ciclo de crecimiento económico iniciado a fines de 1995.

Sin embargo, la desaceleración de la economía brasileña resultó más leve de lo esperado y su impacto sobre los demás miembros del bloque se mostró bastante más difuso. A partir del mes de mayo, los signos de enfriamiento de la actividad económica en Argentina ya eran claros. Poco después, la fragilidad de la situación económica de Japón y Rusia se tornaba evidente y anticipaba la probabilidad de nuevas turbulencias. No obstante, todavía es temprano para formular un pronóstico más optimista sobre las perspectivas de mediano plazo para las economías de los Países Miembros del MERCOSUR.

La tasa media de inflación de la subregión, medida por la evolución de los índices de precios al consumidor de los cuatro socios, descendió del 6,9% en 1996 al 3,4% en 1997. La caída de más de un 50% de la inflación en el MERCOSUR merece ser destacada, dado que ocurrió durante una fase de expansión de la actividad económica subregional y fue consecuencia de una menor dispersión de los índices nacionales. Estos resultados serán seguramente menos auspiciosos en 1998, sin que eso implique amenazas al escenario de creciente estabilización de la inflación en el MERCOSUR.

En lo que respecta a las finanzas públicas, los recientes esfuerzos para promover una reversión de los desequilibrios fiscales en el MERCOSUR no presentarían avances muy significativos en el año 1998. La evolución de las cuentas fiscales del primer semestre apuntan a agravar los desequilibrios en Brasil y Paraguay, mientras que en Argentina y Uruguay se observa una ligera mejoría.

Hasta el presente, los países del MERCOSUR no han conseguido compatibilizar niveles satisfactorios de crecimiento económico con déficits moderados en sus cuentas corrientes. Los desequilibrios en las cuentas externas son recurrentes, lo que promueve un crecimiento del tipo *stop and go*, basado en ciclos de corta duración con una amplitud que tiende a ser mayor en algunos países (Argentina y Uruguay) y menor en otros (Brasil y Paraguay). El resultado es un crecimiento moderado para la subregión en su conjunto, que va acompañado de un desequilibrio externo elevado y creciente. El año 1998 no será una excepción pues se presencia un agravamiento de los desequilibrios externos en las dos economías que todavía están en la fase de expansión (Argentina y Uruguay), mientras se reduce el déficit en cuenta corriente de las dos economías en fase de desaceleración.

La política macroeconómica en el MERCOSUR muestra una amplia convergencia de las líneas generales de actuación de las autoridades económicas nacionales. La estabilización, basada en un tipo de cambio nominal

para anclar el sistema de precios, las políticas de reforma y ajuste de los regímenes fiscales, la reforma del Estado y -particularmente- los programas de privatización, son ingredientes comunes de las políticas macroeconómicas de las dos principales economías de la subregión (Brasil y Argentina). La política macroeconómica de Uruguay comparte muchas de esas características, habiendo mostrado durante el último año una mayor convergencia con sus socios en lo que respecta a los resultados. La situación de Paraguay es diferente. Es probable que el nuevo gobierno paraguayo promueva una mayor aproximación de la política macroeconómica doméstica a la orientación general prevaleciente en los demás países del MERCOSUR.

## **II. Comercio e Inversiones Extranjeras Directas**

El comercio global de la subregión creció a tasas muy elevadas, superiores al 15% anual, durante los siete años de vida del MERCOSUR. La expansión del comercio entre los miembros del bloque fue bastante superior a la registrada en el comercio con los países no-miembros. Entre 1991 y 1997 los flujos comerciales extrazona se duplicaron, mientras que el comercio entre los socios del MERCOSUR se cuadruplicó. En consecuencia, los flujos intrazona constituyen en la actualidad cerca de  $\frac{1}{4}$  de las exportaciones y más del 20% de las importaciones totales de la subregión, estableciendo las bases para una interdependencia efectiva entre las economías del MERCOSUR.

Durante 1997, se verificó una convergencia en el ritmo de crecimiento de los flujos de las importaciones y exportaciones intra y extrazona. La reducción de las diferencias se explica principalmente por el crecimiento menos vigoroso del comercio intrabloque, cuya tasa de expansión declinó de una media del 27,3% para el período 1991-96, al 19,9% en el último año. Esta desaceleración no es sorpresiva porque es consecuencia de una mayor participación de los flujos intrazona en el comercio global de la subregión. La disminución del ritmo de expansión de los intercambios comerciales entre los socios es, probablemente, una señal de agotamiento de la fase inicial de rápido y fácil aumento del comercio intrazona.

El desequilibrio comercial del MERCOSUR, pasó de US\$ 8.200 millones en 1996 a US\$ 16.700 millones en 1997. El déficit comercial se duplicó a pesar de la evolución más favorable de las exportaciones de los cuatro países, que crecieron sobre la media del período 1991-96.

El comercio de automóviles, autopartes, vehículos de carga y de transporte continuó siendo uno de los principales ejes del comercio bilateral Brasil-Argentina. Esto ocurrió al abrigo de regímenes sectoriales especiales, tal como se esbozó durante los primeros años del MERCOSUR.

En 1997, los flujos sectoriales alcanzaron los US\$ 4.600 millones y dieron cuenta de más del 31% del comercio bilateral. El mantenimiento del ritmo de expansión que el comercio del sector automotor entre Brasil y Argentina alcanzó en los primeros siete meses de 1998, sugeriría que el mismo podría llegar a fin de año a los US\$ 5.000 millones. Esta cifra ampliaría la participación del sector hasta alcanzar un 33% ó 34% del comercio bilateral.

El intercambio sectorial ha tenido durante los tres últimos años un saldo favorable para Argentina y 1998 no debería ser la excepción. La desagregación en subsectores del comercio automotor sugiere la existencia de una especialización industrial entre los socios: Brasil predomina en el comercio de motores y autopartes, mientras que Argentina es superavitaria en los segmentos de automóviles y vehículos de carga.

La evolución de los flujos de IED confirmó, durante 1997, la importancia del MERCOSUR como polo de atracción mundial del capital extranjero. Cabe destacar en este sentido que, entre 1994 y 1997, el crecimiento de la IED en la subregión fue superior al 62% anual.

Argentina y Brasil fueron el destino elegido por más del 95% de la IED destinada al bloque. Entre 1990 y 1994, Argentina superó ampliamente a Brasil en la competencia por los flujos de IED en el MERCOSUR, lo que resalta la importancia de la estabilidad económica como factor de atracción de ese tipo de capitales. En 1995, un año después de la implantación en Brasil del Plan Real, se equilibró la distribución de los flujos de inversiones entre los dos principales socios subregionales. Durante los últimos dos años, la participación de Brasil creció rápidamente y el año pasado recibió más del 70% del total de recursos que ingresaron en el MERCOSUR.

### **III. Acceso a los mercados y condiciones de competencia**

A pesar de que ya han transcurrido más de tres años desde el establecimiento de la Unión Aduanera, se detectaron algunas gestiones de políticas nacionales que mantuvieron o crearon nuevos obstáculos para la consolidación del régimen de libre comercio en la subregión. Prácticas tales como el uso de medidas de defensa comercial para limitar importaciones intrazona, o la adopción de otras restricciones no arancelarias a las importaciones, tales como el establecimiento de límites para el financiamiento de las compras externas y el uso de mecanismos de licencia previa para las importaciones, han generado reclamos y disputas de parte de diversos países.

En el caso de sectores como el azucarero o el automotor -que no tienen aún políticas comunes para la gestión del comercio y de las inversiones- los avances logrados en el proceso de negociación todavía no permiten delinear las reglas que regularán su funcionamiento durante la próxima década.

### **IV. Políticas Comunes, Armonización de Políticas y otras Medidas de Profundización**

El principal avance que ha tenido el proceso de integración del MERCOSUR durante los últimos seis meses fue la aprobación del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios. El Protocolo define un marco de negociación intra-subregional que permitirá a los países presentar ofertas específicas tendientes a completar, en un plazo máximo de diez años, el programa de liberalización del comercio de servicios entre los países miembros.

Las disciplinas y obligaciones generadas del acuerdo están basadas en los principios de: (i) “nación más favorecida”, por el que cada Estado Miembro está obligado a otorgar a los servicios y a los prestadores de servicios de cualquier otro Estado Miembro, inmediata e incondicionalmente, un trato no menos favorable de aquél concedido a un socio específico, ya sea en el ámbito del MERCOSUR o de cualquier otro acuerdo internacional; (ii) “trato nacional”, por el que cada Estado Miembro queda obligado a otorgar a los servicios o prestadores de servicios de cualquier otro socio un tratamiento no menos favorable que aquél que confiere a sus propios servicios o prestadores de servicios similares; (iii) no adopción de medidas que fijen límites cuantitativos referentes al número de prestadores de servicios, al número total de operaciones, al valor total de los activos o transacciones de servicios en forma de contingentes numéricos, o que establezcan restricciones a tipos específicos de personas físicas o jurídicas y a la participación de empresas extranjeras; y (iv) transparencia en todas las medidas domésticas que puedan afectar el comercio intra-subregional de servicios. La contratación de servicios gubernamentales no se somete a los principios y reglas del Protocolo de Servicios.

La definición de compromisos específicos de liberalización será realizada a partir de sucesivas rondas de negociaciones con miras a completar, en un plazo máximo de diez años, el Programa de Liberalización del comercio de servicios. Las rondas de negociación se realizarán sobre bases anuales y tendrán como objetivo principal la progresiva incorporación de sectores, actividades y modos de prestación de servicios contempla-

dos en el Programa de Liberalización, así como el aumento del nivel de compromisos específicos asumidos por los Estados Miembros del MERCOSUR.

## **V. Infraestructura**

Uno de los desafíos del proceso de integración del MERCOSUR está relacionado con la adecuación de la infraestructura existente en la subregión -especialmente en las áreas de transporte, energía y comunicaciones- a las perspectivas de crecimiento económico regional, de forma que se alcance un doble objetivo: (i) la remoción de los obstáculos físicos al flujo intra-subregional de mercaderías, actualmente relacionados con la existencia de un limitado número de conexiones en casi todas las modalidades de transporte; y (ii) la racionalización de los recursos energéticos, de forma tal que se promueva una mejor adecuación de la matriz de consumo de los países de la subregión al perfil de la oferta de recursos del bloque.

La realización de nuevas inversiones en infraestructura dependerá de la capacidad de los gobiernos nacionales de concebir aparatos regulatorios capaces de compatibilizar la calidad y el precio de la prestación de servicios, con las tasas de retorno suficientes para movilizar el capital privado.

El proceso de desregulación y apertura del sector de infraestructura al capital privado presenta diferentes grados de avance en los países de la subregión. Los cambios operados en los marcos regulatorios de Argentina, Bolivia y Chile ya viabilizaron la ejecución de un número de proyectos en el área de energía y transporte relativamente mayor a los realizados en Brasil, Paraguay y Uruguay.

Es necesario avanzar técnicamente en el diagnóstico de la funcionalidad de la actual infraestructura física en relación a los objetivos de la integración subregional, a través de la creación de un sistema de planificación integrada y del intercambio de información, específicamente para el caso de proyectos cuya ejecución tenga impacto sobre el conjunto de las economías. La evaluación de tales proyectos debería tener en cuenta las necesidades del mercado comunitario y la oferta de recursos. Este abordaje implicaría una ruptura con las prácticas del pasado que, debido al bajo grado de integración económica, llevaron a los países a concebir e implementar proyectos de infraestructura de forma independiente, sin haber tenido en cuenta las sinergias que podrían resultar del uso compartido de recursos y la integración de los sistemas de transporte y energía.

En este contexto, adquiere una importancia creciente el papel de las agencias internacionales de financiamiento, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya participación en los proyectos de integración física y energética contribuye a consolidar un nuevo patrón de regulación y financiamiento de la actividad en el MERCOSUR. Esto puede significar un cambio en la línea de actuación de las agencias multilaterales de crédito hacia el apoyo preferencial de: (i) la formación y consolidación de entes reguladores que generen las bases para la entrada y permanencia del capital privado en las actividades de infraestructura; (ii) la realización de operaciones de garantía de riesgo de la inversión privada, principalmente para el caso de proyectos binacionales; y (iii) el desarrollo de nuevas formas de financiación de las inversiones, especialmente las de tipo *project finance*, que reducen el monto de garantías exigidas e inducen a la participación concertada de gobiernos, inversionistas, proveedores y agentes financieros.

## **VI. Relaciones económicas externas**

La agenda internacional del MERCOSUR está sobrecargada por la superposición de negociaciones largas y complejas. Durante el primer semestre de 1998, el bloque se dedicó a definir acuerdos preliminares para la negociación de una Zona de Libre Comercio MERCOSUR-Comunidad Andina, a las actividades preparatorias de la IV Reunión Ministerial sobre Comercio que se realizó en Costa Rica y, al lanzamiento de las

negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se realizó en la Cumbre de Santiago. Además, el MERCOSUR firmó un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y otro con Canadá.

La IV Reunión Ministerial sobre Comercio, realizada el 19 de marzo en San José, Costa Rica, examinó los resultados de los trabajos preparatorios de las negociaciones del ALCA. La Declaración de San José, firmada por los 34 Ministros responsables de comercio de las Américas y ratificada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Santiago realizada el pasado 18 y 19 de abril, propuso iniciar las negociaciones antes del 30 de septiembre de 1998, fecha en que deberán estar elaborados los programas de trabajo para los grupos de negociación.

La propuesta del ALCA implica la creación de un área de libre comercio hemisférica mediante negociaciones que deberán estar concluidas, a más tardar, en diciembre del año 2004. El Acuerdo deberá propiciar la eliminación progresiva de las barreras al comercio de bienes y servicios y a las inversiones. El régimen resultante deberá ser compatible con las disciplinas de la Organización Mundial de Comercio y, en especial, con el Artículo XXIV del Acuerdo General de Tarifas y Comercio y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios.

Los principios sustanciales defendidos por el MERCOSUR fueron incorporados a la Declaración de San José, esto es: (i) el ALCA y sus acuerdos deberán ser objeto de consenso entre todos los países del hemisferio y los resultados de las negociaciones graduales y progresivas deberán ser compatibles con la consolidación y perfeccionamiento de los distintos procesos de integración que se desarrollan en la actualidad (*building blocks approach*). Estas iniciativas podrán coexistir con el ALCA en la medida en que los derechos y obligaciones de tales acuerdos no estén cubiertos, o excedan los derechos y obligaciones emergentes del acuerdo hemisférico; (ii) el ALCA debe ser construida en base a compromisos equilibrados, equitativos y ventajosos para cada una de las partes, los que deberán ser asumidos completa y simultáneamente por los 34 países; (iii) las negociaciones de los diversos sectores deberán avanzar paralelamente y ningún acuerdo entrará en vigencia de manera aislada, debiendo esperar a que todo el paquete de acuerdos esté negociado y aprobado (*single undertaking*); y (iv) los acuerdos comerciales entrarán en vigor a partir del año 2005. No obstante, los países se comprometieron a realizar avances concretos antes del año 2000, en especial en lo referente a las medidas de facilitación de negocios.



## PARAGUAY Y EL MERCOSUR

Desde la firma del Tratado de Asunción, Paraguay ha mostrado un rol menos activo que sus socios en el contexto del MERCOSUR. El incremento del comercio en la subregión, al igual que el incremento de las inversiones -especialmente de la inversión de extra-zona- ha sido aprovechada muy marginalmente por el país. Ante el abatimiento de las barreras arancelarias, Paraguay simplemente concentró sus exportaciones en la subregión sin aumentar el total de las mismas en forma significativa; pero si incrementó sustancialmente sus importaciones de la subregión, mostrando signos de desviación de comercio. El resultado ha confirmado el modelo económico del país: de una economía abierta con fuerte tendencia importadora, que ha construido sus ventajas comparativas como intermediadora comercial y como exportadora de materias primas agrícolas.

Mientras que para los demás países socios del MERCOSUR, la apertura subregional era coincidente con el cambio de sus modelos económicos (del crecimiento hacia adentro al crecimiento hacia afuera), tal coincidencia no se presentaba tan evidente en el caso paraguayo, ya que las economías de los países socios se erigían sobre el sector productivo, y la economía paraguaya se mantenía sobre sus bases comerciales. De ahí las carencias en materia de competitividad de su industria y de su agricultura frente a los demás países. Aunque, paradójicamente, la economía paraguaya se presentaba como la más abierta y equilibrada del MERCOSUR, sin embargo ha resultado ser la menos afín al proceso de integración subregional.

En este trabajo se examinan los efectos del MERCOSUR sobre Paraguay en los primeros siete años de su puesta en funcionamiento, y se esbozan las principales causales de la situación paraguaya en la subregión. En la primera parte se analizan los factores que llevaron a la decisión del ingreso al MERCOSUR; mientras que la segunda parte del trabajo hace referencia a las principales variables que explican la falta de crecimiento de la economía paraguaya. Las características y evolución del comercio exterior y las inversiones extranjeras, durante el período mencionado, son abordadas en la tercera parte. Finalmente se estudian los principales obstáculos a la competitividad del país, que a su vez explican la naturaleza del costo-país para Paraguay.

## CAPITULO I. TENDENCIAS MACROECONOMICAS

A fines de 1997 se vislumbraba un escenario de grandes dificultades para los países del MERCOSUR a consecuencia de previsibles desdoblamientos de la crisis asiática en la subregión. La adopción de severas medidas de ajuste fiscal y monetario en Brasil, con miras a frenar la pérdida de reservas cambiarias y a fortalecer la confianza de los inversores externos, proyectaba para 1998 una abrupta caída en el nivel de actividad económica del principal miembro del bloque. La esperada contracción de las importaciones brasileñas no podía dejar de impactar en la demanda agregada de los demás socios, promoviendo así una rápida reversión del ciclo de crecimiento económico iniciado a fines de 1995.

Sin embargo, la desaceleración de la economía brasileña resultó más moderada que lo esperado y su impacto sobre los demás miembros del bloque se mostró bastante más difuso. A partir de mayo, ya eran claras en Argentina las señales de enfriamiento de la actividad económica. Poco después se tornaba evidente la frágil situación económica de Japón y Rusia, anticipando la posibilidad de nuevas turbulencias, lo cual impide formular un pronóstico más optimista relacionado con las perspectivas a mediano plazo para las economías de los países del MERCOSUR.

### A. El desempeño macroeconómico en el primer semestre de 1998

#### *Actividad económica y empleo*

El impacto de la crisis asiática sobre el nivel de actividad de las cuatro economías del MERCOSUR fue, durante el primer semestre de 1998, diferenciado y menos grave que lo anticipado por las previsiones elaboradas a fines del año pasado. Aún así, el producto bruto interno del bloque podría registrar una expansión más bien modesta en 1998 -probablemente inferior al 3%-, luego de haber registrado un crecimiento del 3,2% en 1996 y del 4,7% en 1997.<sup>1</sup>

La desaceleración de la **economía brasileña**, cuya contribución al PBI del MERCOSUR es cercana al 70%, resultó menos dramática que la que se proyectaba a fines de 1997, tras la duplicación de la tasa de interés doméstica y el anuncio de un conjunto de medidas fiscales y tributarias contraccionistas. El PBI registró una discreta caída del 1,1% en comparación con el último trimestre del año anterior, y un crecimiento de similar magnitud al del mismo período de 1997. Este desempeño relativamente débil contribuyó, sin duda, a amortiguar el impacto de la crisis asiática en la subregión como un todo.

Sin embargo, no se cumplió la expectativa de que Brasil podría iniciar el año con el nivel de actividad deprimido o con una fuerte retracción en virtud de, al menos, tres factores: (i) la ampliación de la demanda del sector público, explicitada en el aumento del déficit primario. Esto reveló implícitamente una implementación parcial y poco rigurosa de las medidas de contención del gasto adoptadas en noviembre de 1997; (ii) la continuidad del programa de privatizaciones, lo que sostuvo la demanda de bienes de capital e insumos básicos en los segmentos industriales proveedores de servicios privatizados; y (iii) un significativo crecimiento de las exportaciones de productos industrializados (CNI [1998]). Confirmando ese diagnóstico, el índice de la producción industrial acumulado hasta el mes de mayo registró una ligera caída (-0,35%). La expectativa para lo que resta del presente año es de una suave recuperación.

---

<sup>1</sup> Las tasas medias subregionales de producto e inflación mencionadas han sido derivadas a partir de las siguientes ponderaciones: Argentina (0,2744); Brasil (0,6990); Paraguay (0,0089); y Uruguay (0,0177).

En rigor, mucho más preocupante es la evolución del mercado de trabajo. La tasa media de desempleo abierto alcanzó el 8% entre enero y mayo, registrando un incremento de 2,3 puntos porcentuales en relación al mismo período del año anterior. La tasa de desempleo en algunas áreas metropolitanas -por ejemplo, San Pablo- es bastante más elevada y puede llegar al doble de la media nacional. El aumento del desempleo no se restringe a la industria de transformación o a la construcción, sino que alcanza también al sector terciario. Esta situación pondría de manifiesto la incidencia de la modernización tecnológica sobre la producción -notablemente en los servicios financieros y en el comercio minorista-, además de la retracción de la actividad industrial.

La **economía argentina** finalizó el año 1997 con un crecimiento verdaderamente notable que alcanzó el 8,4% del PBI, y continuó presentando un desempeño bastante favorable durante el primer semestre del corriente año. En el primer trimestre de 1998 creció 6,9% en relación al mismo período del año anterior y 1,2% comparado con el último trimestre de 1997. Adicionalmente, hasta el mes de mayo la producción manufacturera aumentó un 6,5% en comparación con el mismo período de 1997, sumando 26 meses consecutivos de crecimiento ininterrumpido de la actividad industrial. Sin embargo, la evolución de los últimos dos meses sugiere que la industria manufacturera disminuirá su ritmo durante lo que resta de 1998.

Es sorprendente el alcance del actual ciclo de crecimiento de la economía argentina, basado en la expansión de la inversión interna y de las exportaciones industriales. A fines de 1997, se descontaba que la desaceleración de la economía brasileña sería suficiente para promover una rápida declinación del nivel de actividad doméstica en virtud de la previsible retracción de las importaciones de su principal socio comercial. Las compras externas de Brasil cayeron de hecho un 2% durante el primer semestre de 1998. Sin embargo, las importaciones provenientes de Argentina tuvieron una evolución favorable y aumentaron el 5,5% en el mismo período. Tal asimetría se explica por el excelente desempeño de las ventas argentinas de automóviles y vehículos de carga, las que crecieron 52,5% y 78,5%, respectivamente, en la primera mitad del año y alcanzaron un valor superior a los US\$ 1.100 millones. Paradójicamente, las ventas de las concesionarias de vehículos en Brasil sufrieron una fuerte retracción en el mismo período a causa de la elevada tasa de interés doméstica, cuyo impacto sobre la producción y venta de bienes de consumo durables fue extremadamente adverso. El aumento de las importaciones de vehículos desde Argentina, coincidente con una fase de retracción del mercado brasileño, sólo se explica por la vigencia del Régimen Automotor. El comercio administrado del sector automotor actuó como un importante factor estabilizador de las relaciones comerciales entre los socios y amortiguó el impacto de la desaceleración de la economía brasileña en la demanda de exportación de Argentina.

La continuidad del vigoroso crecimiento de la economía argentina debe ser atribuida también a la expansión del crédito, lo que mantiene elevada la demanda de inversiones y viene alimentando -en menor medida- el consumo privado. Las repercusiones en el mercado de trabajo han sido positivas, promoviendo una declinación de la tasa de desempleo desde el 16,1% registrado en mayo de 1997, al 13,7% dado a conocer en el mismo mes de 1998.

La **economía uruguaya** continúa evolucionando de forma satisfactoria, a pesar de la crisis asiática y el enfriamiento del nivel de actividad en Brasil. El PBI de Uruguay creció 6,8% durante el primer trimestre de 1998 en relación al mismo período del año anterior. Sin embargo, es preciso destacar que esa tasa sobrestima el crecimiento efectivo ocurrido en el trimestre a causa de distorsiones que deprimen la base de comparación, principalmente la paralización del refinamiento de petróleo durante febrero-marzo de 1997. Aún así, la tasa de desempleo muestra una evolución francamente favorable, cayendo de una media para el año 1997 de 11,5%, a un 10% en el trimestre febrero-abril de 1998.

La demanda de importación de los socios del MERCOSUR continuó estimulando el buen desempeño de la economía uruguaya durante el primer semestre del año. Los registros de importación de Brasil para el

período enero-junio indican un crecimiento del 14,9% de las compras provenientes de Uruguay. Esto también contrasta con la retracción de las importaciones totales del Brasil. Asimismo, las exportaciones uruguayas al mercado argentino crecieron 62,5% en el primer trimestre del año, de acuerdo a los registros de importación del país de destino.

La recuperación de la **economía paraguaya** fue leve durante 1997, luego de la contracción del nivel de actividad registrada el año anterior. El PBI aumentó 2,6%, lo que frustró la expectativa del gobierno de alcanzar un crecimiento próximo al 4%. Contribuyeron a la frustración de expectativas el desempeño de factores domésticos, tales como la crisis financiera que dificultó la liquidez, las indefiniciones políticas vinculadas con las elecciones presidenciales y las dificultades fiscales. Estos mismos factores influyeron el desempeño de la economía paraguaya a lo largo de este primer semestre, a los que se les sumó la inestabilidad del mercado cambiario. No existen informaciones relativas a la evolución del nivel de actividad para los primeros meses del año, pero las expectativas para 1998 indican que su desempeño podría ser aún inferior al del año pasado.

### *Inflación*

La tasa media de inflación de la subregión, medida por la evolución de los índices de precios al consumidor de los cuatro socios, cayó del 6,9% en 1996 al 3,4% en 1997. La reducción de más de un 50% de la tasa de inflación del MERCOSUR durante el año pasado se destaca porque tuvo lugar durante una fase de expansión de la actividad económica subregional, además de resultar de una menor dispersión de los índices nacionales.

Los resultados serán seguramente menos auspiciosos en 1998, sin que esto implique una amenaza al escenario de creciente estabilización de la inflación en el MERCOSUR. En **Argentina** la tasa de inflación acumulada en el primer semestre indica un crecimiento del 1,1%. En diciembre de 1997, el gobierno eliminó diversos subsidios a los servicios públicos y autorizó simultáneamente un aumento de las tarifas con vistas a compensar a las empresas prestadoras de esos servicios por la reducción de sus márgenes de ganancia. El impacto en los índices de inflación del bimestre enero-febrero fue significativo y la tasa de inflación acumulada hasta fin del corriente año será probablemente superior a la registrada en 1997.

En **Brasil**, la mejoría de los índices muestra algún retroceso en la tasa de inflación en el primer semestre, excepto para el índice oficial (INPC-IBGE) que señala un crecimiento de 3,2%, ligeramente superior al verificado en la primera mitad de 1997. No obstante, existe la expectativa de que persista la tendencia declinante de la inflación observada en los últimos cuatro años, consolidando así el proceso de estabilización

**TABLA I.1**  
**MERCOSUR: DESEMPEÑO MACROECONOMICO**

INDICADORES	ARGENTINA				BRASIL				PARAGUAY				URUGUAY				
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	
<b>NIVEL DE ACTIVIDAD Y EMPLEO:</b>																	
PBI - Total	(% anual)	8,5	- 4,6	4,3	8,4	5,9	4,2	2,8	3,2	3,1	4,7	1,3	2,6	6,3	- 1,8	5,3	5,1
Producción industrial	(% anual)	5,0	- 6,5	5,5	10,4	7,8	1,7	1,8	4,1	1,5	3,0	- 2,2	1,0	2,9	- 3,1	4,8	5,6
Inv. Interna bruta fija	(% anual)	21,8	- 16,3	8,3	27,1	13,6	12,5	6,0	6,0	---	---	---	---	1,8	- 4,6	11,2	8,3
Tasa de desempleo	(% de PEA)	11,4	17,5	17,2	14,9	5,1	4,6	5,4	5,7	---	5,3	8,2	8,2	9,1	10,3	11,9	11,5
<b>PRECIOS, SALARIOS Y TIPO DE CAMBIO:</b>																	
IPC	(% dic./dic.)	3,9	1,6	0,1	0,3	929,3	22,0	9,1	4,3	18,3	10,6	8,1	6,2	44,1	35,4	24,3	15,2
Salario real industrial	(% anual)	0,7	- 1,3	- 2,0	1,0	9,5	8,7	5,4	5,6	2,7	6,9	2,5	nd	0,9	- 2,8	0,6	0,2
Tipo de cambio nominal	(% dic./dic.)	0,0	0,0	0,0	0,0	736,7	13,9	7,1	7,4	9,8	2,8	6,7	8,7	27,4	26,5	22,7	15,1
Tipo de cambio real	(% IV trim./IV trim.)	- 0,6	0,9	3,0	1,7	- 35,1	- 7,3	- 2,0	2,1	- 7,9	- 5,0	1,2	4,0	- 7,5	- 6,5	1,5	2,2
<b>INDICADORES FISCALES E INTERESES:</b>																	
Déficit (-) del sector público	(% del PBI)	- 0,1	- 0,5	- 1,8	- 1,4	- 45,2	- 7,2	- 5,9	- 6,1	1,0	- 0,3	- 0,8	- 1,5	- 2,9	- 1,7	- 1,6	- 1,4
Tasa de interés pasiva	(% anual)	8,1	11,9	7,4	7,8	1.327	53,1	27,4	24,7	17,4	15,7	12,8	8,1	37,0	38,2	28,1	19,6
<b>SECTOR EXTERNO:</b>																	
Exportaciones	(% anual en US\$)	20,8	32,4	13,6	10,1	12,8	6,8	2,7	11,0	12,6	12,5	13,5	4,3	16,3	10,6	13,8	13,9
Importaciones	(% anual en US\$)	29,2	- 6,7	18,5	27,7	29,8	50,1	7,3	15,1	45,0	30,0	2,5	3,7	19,2	2,9	15,9	11,8
Transacciones corrientes	(% del PBI)	- 3,5	- 0,9	- 1,3	- 2,8	- 0,3	- 2,5	- 3,0	- 4,2	- 4,9	- 7,6	- 5,9	- 6,9	- 2,7	- 1,2	- 1,2	- 1,6
<b>BALANZA DE PAGOS:</b>																	
Exportaciones	(US\$ millones FOB)	15.840	20.964	23.811	26.215	43.545	46.506	47.747	52.986	817	919	1.043	1.089	1.913	2.148	2.448	2.781
Importaciones	(US\$ millones FOB)	20.078	18.726	22.189	28.335	33.079	49.858	53.286	61.358	2.140	2.782	2.851	2.957	2.600	2.711	3.135	3.504
Balanza comercial	(US\$ millones)	- 4.238	2.238	1.622	- 2.120	10.466	- 3.352	- 5.539	- 8.372	- 1.323	- 1.863	- 1.807	- 1.868	- 687	- 563	- 687	- 723
Transacciones corrientes	(US\$ millones)	- 9.978	- 2.768	- 3.787	- 9.044	- 1.689	- 17.972	- 24.347	- 33.439	- 387	- 683	- 574	- 699	- 439	- 213	- 233	- 321
Reservas internacionales	(US\$ miles de millones)	16,0	15,9	19,7	22,8	38,8	51,8	60,1	52,2	1,0	1,1	1,1	0,8	2,3	2,5	2,6	2,8
Deuda externa total bruta	(US\$ miles de millones)	77,4	89,3	99,1	109,4	148,3	159,3	179,9	193,7	1,2	1,4	1,4	1,4	9,1	10,4	11,6	12,6
<b>MEMORANDUM:</b>																	
PBI	(US\$ miles de millones)				317,3				793				10,0				20,0
Población	(106 hab.)				35,7				163,4				5,1				3,2
PBI <i>per capita</i>	(US\$ / hab.)				8.888				4.853				1.961				6.250

Fuente: Base de datos del BID. Actualizaciones y correcciones: *Informe Macroeconómico 1997*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Argentina); *Conjuntura Económica*, Fundação Getúlio Vargas, e *Informe à Imprensa*, BACEN (Brasil); *Breve Informe de Coyuntura - Junio de 1998*, Instituto de Economía, Universidad de la República (Uruguay) y Banco Central del Paraguay (Paraguay). Para los tipos de cambio reales (deflactor IPC), *Comercio Exterior Argentino*, Centro de Economía Internacional (Argentina).

Nota: Las cifras del comercio exterior de Paraguay corresponden al comercio registrado. PEA: Población Económica Activa.

de la economía brasileña.

**Uruguay** también exhibió una persistente desaceleración de los índices inflacionarios y es probable que finalice el corriente año con una tasa de inflación de apenas un dígito. Luego de terminar 1997 con una tasa de aumento de precios del 15,2%, la inflación acumulada en 12 meses se redujo al 10,6% en mayo de 1998. El aumento del índice de precios al consumidor fue de apenas 3,8% en los primeros cinco meses de 1998, lo que sugiere que podría alcanzarse la meta del gobierno de lograr una tasa de inflación que se ubique entre el 8,5% y el 9%.

**Paraguay**, que registró durante los últimos años una disminución de sus tasas de inflación, sufrirá en 1998 un significativo retroceso en su objetivo anti-inflacionario. En efecto, la economía paraguaya registró una inflación del 10,7% durante el primer semestre del año, superando en aproximadamente cuatro puntos porcentuales la meta que se fijó el gobierno para todo 1998. El rebrote inflacionario observado en la primera mitad del año, luego de haber finalizado 1997 con la menor tasa de variación de precios (6,2%) de los últimos veinte años, se explica en virtud de tres factores: (i) el reajuste del 12% en las tarifas públicas; (ii) un aumento en igual magnitud del salario mínimo; y (iii) la desvalorización nominal del tipo de cambio, que fue aproximadamente del 18,5% hasta el mes de mayo. El Banco Central consideró, en el mes de junio, que el impacto de esos reajustes ya había sido absorbido y dio a conocer que la nueva meta del gobierno paraguayo para 1998 es del 12%. Sin embargo, será necesario aguardar el anuncio de las medidas de política económica del nuevo gobierno para poder realizar una evaluación más ajustada de las perspectivas inflacionarias para lo que resta del año.

### *Finanzas Públicas*

Los esfuerzos para promover una reversión de los desequilibrios fiscales en el MERCOSUR podrían no tener avances significativos a lo largo de 1998. La evolución de las cuentas fiscales en el primer semestre señala un agravamiento de los desequilibrios en Brasil y Paraguay, mientras que en Uruguay y Argentina se observa una ligera mejoría.

En **Brasil**, el paquete fiscal sancionado a fines de 1997 logró un significativo aumento en la recaudación tributaria federal, que creció un 18,8% durante el primer semestre a pesar del moderado ritmo de expansión de la economía. No obstante, el impacto que tuvo sobre el servicio de la deuda pública el incremento de la tasa de interés doméstica, anuló el aumento de la recaudación y agravó el déficit fiscal. La necesidad de financiamiento del sector público pasó del 6,1% del PBI hacia finales de 1997, al 6,7% del PBI en el período de 12 meses que finalizó el pasado mes de abril. Los pagos con intereses alcanzaron el 5,9% del PBI, a lo que se le agregó un 0,8% del PBI en concepto de déficit primario. Es preocupante este último desequilibrio de las cuentas públicas, pues revela una falta de efectividad en el esfuerzo de contención del gasto.

A su vez, **Argentina** debe alcanzar las metas fiscales para el primer semestre del año que acordó con el FMI, que establecieron un desequilibrio no superior a los US\$ 1.800 millones. La recaudación tributaria estuvo por debajo de lo previsto por el FMI a pesar de la significativa expansión de la actividad económica. Sin embargo, la implementación de medidas reductoras del gasto y la postergación de algunas erogaciones parecen haber sido suficientes para alcanzar la meta fiscal.

La situación fiscal presenta una evolución positiva también en **Uruguay**. Se elevó la recaudación tributaria en razón del buen desempeño de la actividad económica, mientras que el déficit consolidado exhibe una tendencia declinante. En el período de 12 meses que finalizó en marzo, el desequilibrio fiscal fue inferior al 1,3% del PBI, aunque es preciso destacar que las cuentas públicas muestran un equilibrio cuando se descuenta el costo de la reforma del Estado.

Las cuentas de la administración central en **Paraguay** revelan un acelerado deterioro durante los últimos años. El déficit pasó del 0,3% del PBI en 1995, al 0,8% en 1996, alcanzando el 1,5% en 1997. El cálculo fiscal para 1998 no incluyó ninguna medida capaz de revertir esa tendencia, de manera que el ajuste fiscal quedó como una tarea para el gobierno entrante. El resultado fiscal de 1998 será probablemente más desfavorable que el del año pasado, incluso ante una hipotética adopción de drásticas medidas durante el último cuatrimestre del año.

### *Sector Externo*

Los países del MERCOSUR no han conseguido, hasta el presente, compatibilizar niveles satisfactorios de crecimiento económico con déficits moderados en la cuenta corriente. Los desequilibrios en las cuentas externas se tornaron recurrentes y promovieron un crecimiento del tipo *stop and go*, basado en ciclos de corta duración, cuya amplitud tiende a ser mayor en algunos países (Argentina y Uruguay) que en otros (Brasil y Paraguay). El resultado es un crecimiento moderado para el bloque en su conjunto, acompañado de un desequilibrio externo elevado y creciente. El año 1998 no será una excepción a la regla pues se agravaron los desequilibrios externos en las dos economías en fase de expansión (Argentina y Uruguay), mientras que el déficit en cuenta corriente se reduce en menor medida en las dos economías en fase de desaceleración.

La reducción de precios en los mercados internacionales de las *commodities* afectó de manera diversa -aunque previsiblemente generalizada- las exportaciones del MERCOSUR. Los precios de los productos agrícolas y de los metales cayeron un 25% en relación al pico registrado en 1995, mientras que la cotización internacional de los productos energéticos declinó un 33% en relación al valor máximo alcanzado en 1996. En consecuencia, el ingreso por las exportaciones subregionales originadas en las ventas externas de productos básicos, primarios o tradicionales -conforme a la designación propia de cada país- mostró una evolución negativa durante el primer semestre del año.

En Brasil, las exportaciones de productos básicos declinaron 10,9% en el período enero-junio. Por su parte, las exportaciones argentinas de combustibles y manufacturas de origen agropecuario se redujeron en el primer trimestre del año en un 37,1% y 18,2%, respectivamente. El mismo fenómeno se observa en las dos economías menores cuando se compara el período enero-mayo de 1998 con idéntico lapso del año anterior: las ventas externas de productos tradicionales declinaron 5,6% en Uruguay, mientras las exportaciones totales (registradas) de Paraguay -fuertemente concentradas en productos primarios- disminuyeron 5,2%. En todos los casos, el pobre desempeño se explica por la baja en los precios internacionales de productos con elevada participación en las exportaciones, tales como la soja, la carne de pollo, la lana, el petróleo y el algodón, para mencionar solamente los más importantes.

Una situación opuesta se verifica en el caso de las exportaciones de productos industrializados, manufacturas de origen industrial o productos no tradicionales -como son denominados respectivamente en Brasil, Argentina y Uruguay- cuya tasa de expansión durante el primer semestre del año oscilaría entre el 12% y el 18%. Se trata de una evolución muy positiva de las exportaciones industriales que, a diferencia de años anteriores, no se ha restringido a los flujos intrazona. Tasas de crecimiento de dos dígitos comienzan a ser observadas también en las exportaciones de productos manufacturados de la subregión que tienen como destino al TLCAN y a la Unión Europea.

La composición de ese crecimiento diferenciado tiene como resultado tasas de crecimiento de las ventas totales extremadamente modestas. En efecto, las exportaciones crecieron 4,8% en Brasil (enero-junio) y 1,0% en Argentina (enero-mayo), mientras que declinaron 5,2% en Paraguay (enero-mayo). En Uruguay, las ventas externas aumentaron 8,5% (enero-mayo) relativamente al mismo período del año anterior, aunque las exportaciones efectivas han crecido un 5,4% en el primer bimestre del año, conforme a las últimas cifras divulgadas. En síntesis, el desempeño exportador de los países de la subregión es poco auspicioso y, en 1998, los incrementos de las ventas externas serían muy inferiores a los verificados en el pasado año.

Las importaciones subregionales también podrían presentar tasas de crecimiento declinantes en comparación con 1997. En rigor, las compras externas se han reducido en términos absolutos en el primer semestre, tanto en Brasil (-2,0%) como en Paraguay (-27,0%), debido al bajo nivel de crecimiento de esas economías. En el caso de Paraguay, influyó además la acentuada desvalorización nominal de su moneda (18,5% entre finales de 1997 y mayo de 1998). Argentina y Uruguay registraron tasas de crecimiento positivas de sus importaciones (12,0% y 6,2% respectivamente) en el período enero-mayo. Aún así, el ritmo de evolución de las compras externas resultaría en 1998 inferior al del año pasado.

La expectativa para el año en curso es que, tanto la balanza comercial como el saldo en las transacciones corrientes en la subregión, registren un ligero deterioro en relación a 1997. El principal cambio no será la magnitud de esos desequilibrios sino su distribución entre los miembros del bloque. Brasil y Paraguay registrarían alguna reducción de sus déficit externos, mientras que Uruguay y particularmente la Argentina, los ampliarían.

**TABLA I.2**  
**MERCOSUR: PROYECCIONES PARA 1998**

INDICADOR		ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY	
		Efectivo	Proyect.	Efectivo	Proyect.	Efectivo	Proyect.	Efectivo	Proyect.
		1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
PBI - Total	(% anual)	8,4	5,6	3,2	1,5	2,6	1,9	5,1	3,8
Producto industrial	(% anual)	10,4	5,9	4,1	1,2	1,0	1,0	5,6	3,0
IPC	(% dic./dic.)	0,3	1,0	4,3	3,1	6,2	13,6	15,2	8,5
Déficit del sector público	(% del PBI)	- 1,4	-1,1	- 6,1	- 7,0	- 1,5	- 2,0	- 1,4	-1,6
Exportaciones FOB	(% anual)	10,1	2,0	11,0	6,0	4,4	- 5,0	13,9	4,0
Importaciones FOB	(% anual)	27,7	14,4	15,1	1,2	3,7	- 20,0	11,8	5,0
Balanza comercial	(US\$ 10 <sup>6</sup> FOB)	- 2.120	- 5.700	- 8.372	- 5.900	- 1.868	- 1.300	- 723	- 800
Transacciones corrientes	(% del PBI)	- 3,1	- 4,1	- 4,2	- 3,9	- 6,9	- 3,6	- 1,6	- 2,0

Fuente: *Latin American Consensus Forecasts* (Junio, 1998) y proyecciones de los autores.

## B. Evolución de la política macroeconómica

La política macroeconómica en el MERCOSUR exhibe una amplia convergencia de las líneas generales de actuación de las autoridades económicas nacionales, como ya ha sido destacado en anteriores Informes. La estabilización, basada en el uso del tipo de cambio nominal para anclar el sistema de precios, las políticas de reforma y ajuste de los regímenes fiscales, la reforma del Estado y, particularmente, los programas de privatización, constituyen ingredientes comunes de las políticas macroeconómicas de las dos principales economías, Brasil y Argentina. La política macroeconómica de Uruguay participa de muchas de esas características y muestra en el último año una mayor convergencia con sus socios mayores. La situación de Paraguay es diferente. Conforme a lo expuesto más adelante, es probable que el nuevo gobierno promueva una mayor aproximación entre la política macroeconómica doméstica y la orientación general prevaleciente en los demás países del MERCOSUR.

En **Brasil**, el foco de la política económica estuvo, durante el primer semestre de 1998, centrado en la administración de las medidas monetarias y fiscales adoptadas en octubre y noviembre de 1997, inmediatamente después de una significativa pérdida de reservas internacionales promovida por la crisis asiática. Entre noviembre de 1997 y junio de 1998, el Banco Central administró cautelosamente una caída de casi 25 puntos porcentuales (del 46,0% al 21,6% anual) en la tasa de interés básica de la economía. En junio, el nivel de la tasa de interés era ligeramente superior al que tenía antes de la crisis, pero las reservas internacionales ya sobrepasaban largamente al monto alcanzado a fines de septiembre. Sin embargo, hubo algún deterioro en los indicadores de morosidad del sector financiero que fue acompañado con un aumento de las previsiones.

Del lado fiscal, los resultados fueron menos satisfactorios. El aumento de las obligaciones derivadas de la deuda pública era un resultado esperado. Sin embargo, no era esperado el desempeño que tuvieron las cuentas primarias, las que continuaron siendo deficitarias a pesar de la excepcional recaudación tributaria.

Respecto de las reformas constitucionales, merece mención la aprobación de la Reforma Administrativa, cuyos resultados -en términos fiscales- tendrán lugar a partir del año 2000. La Reforma Previsional está por recibir su aprobación definitiva, luego de que la propuesta del Poder Ejecutivo fuera considerablemente modificada por el Legislativo. Por último, en lo que respecta al sector externo, el gobierno anunció en el mes de abril un cambio en la administración de la política cambiaria. Este cambio consistió en una ampliación gradual de la banda de fluctuación del tipo de cambio, a través de una desvalorización más rápida de su límite superior. El objetivo explícito de esta modificación es generar un espacio para una política de desvalorizaciones nominales a un ritmo menor al practicado hasta el presente, en el caso que continúe la intensidad del ingreso de capitales externos.

En **Argentina**, las principales acciones de política económica durante el período fueron dirigidas a la promoción del ajuste fiscal y a la continuidad del programa de reformas estructurales, según consta en la carta de intenciones firmada con el FMI. Las metas fiscales del primer semestre fueron cumplidas, según ya fuera señalado en la sección precedente. En relación a la continuidad de las reformas, merece destacarse la licitación que se realizó en el mes de enero para concesionar la operación de los aeropuertos y la continuidad de la venta de acciones en manos del sector público de empresas ya privatizadas, como es el caso de YPF.

El combate a la inflación, desarrollado a partir de una política pre-anunciada de desvalorizaciones cambiarias y de medidas de reducción del déficit fiscal, continuó orientando la política económica implementada durante la primera mitad del año en **Uruguay**. Las metas anunciadas por el gobierno uruguayo para 1998 incluyen: (i) una tasa de inflación acumulada anual entre 7% y 9%; (ii) una desvalorización nominal de la misma magnitud; (iii) un déficit fiscal de 1,1% del PBI que incluya los costos de la reforma del Estado; y (iv) un déficit en cuenta corriente del orden del 1,3% del PBI. El programa, que tiene la aprobación del FMI, fue elaborado en base a la hipótesis de un crecimiento del PBI del orden del 3%.

En abril, de manera consistente con los objetivos del programa, el gobierno redujo del 0,8% al 0,6% el ritmo de la desvalorización mensual. Simultáneamente, promovió un estrechamiento en la banda de fluctuación del tipo de cambio de 7 a 3 puntos porcentuales. De la misma manera, merece destacarse la reglamentación de la nueva ley de promoción de las inversiones y el carácter relativamente expansionista de la política crediticia, focalizada en la construcción civil, durante el primer semestre del año.

La crisis del sector financiero y la inestabilidad cambiaria representaron los principales desafíos enfrentados por la política económica de **Paraguay** durante la primera mitad del año. Las dificultades del sector financiero han asumido la forma de recurrentes crisis que culminan con sucesivas intervenciones de la autoridad monetaria en las entidades bancarias y financieras. La primera ola de intervenciones ocurrió en mayo de 1995, la segunda en agosto de 1997, y la más reciente en julio de 1998. Desde el inicio de la primera crisis de 1995, el Banco Central de Paraguay intervino diez bancos, veinte entidades financieras y más de ocho entidades de crédito hipotecario o de ahorro. La fragilidad del sector financiero paraguayo proviene de diversos factores, entre los que se destacan: (i) una mala administración bancaria, caracterizada inclusive por la concesión de empréstitos a empresas del propio grupo; (ii) un número excesivo de entidades en relación al tamaño del mercado; (iii) una práctica de subregistro de operaciones financieras; (iv) una elevada morosidad en las carteras; y (v) un elevado nivel de tasas de captación como resultado de la disputa por los depósitos de los ahorristas. Podrían salir a la superficie, problemas de liquidez, así como patrimoniales, en virtud de la precaria situación financiera de algunos bancos. Por lo tanto, el saneamiento del sistema financiero es una tarea aún inconclusa.

La inestabilidad cambiaria resultó de la decisión de la autoridad monetaria, adoptada en diciembre de 1997, de reducir su participación en el mercado de divisas con el propósito de frenar el ritmo de reducción de las

reservas cambiarias. La tasa de cambio sufrió una rápida desvalorización -de aproximadamente el 20%-, aunque a fines de mayo ya se había reducido bastante el nerviosismo en el mercado de divisas.

La principal expectativa en términos de cambios en la política económica está centrada en el programa económico que deberá ser implementado por las nuevas autoridades a partir de mediados de agosto. La agenda del nuevo gobierno probablemente contemplará una reducción del déficit público -a través del recorte de los gastos o el aumento de la carga impositiva, el combate a la evasión y la reducción de subsidios-, la privatización de empresas prestadoras de servicios públicos y el saneamiento del sistema financiero.

### C. Coordinación macroeconómica, instituciones y configuración productiva

El establecimiento de mecanismos formales de **coordinación macroeconómica** entre los socios del MERCOSUR ha constituido un tema recurrente desde la creación del bloque subregional. Sin embargo, el debate estuvo casi siempre restringido al ambiente exclusivamente académico, siendo apenas ocasionalmente incorporado -aunque nunca en forma explícita- en la agenda de negociaciones políticas del MERCOSUR.

La opción de adoptar mecanismos informales de coordinación, basados en la consulta y en el intercambio de informaciones o en la definición de criterios *ad hoc* para la superación de conflictos puntuales, parecía justificarse al inicio de un proceso caracterizado por un bajo nivel de interdependencia entre las economías del bloque, principalmente entre las dos economías de mayor tamaño relativo (Brasil y Argentina). Adicionalmente, la estabilización económica era -hasta muy recientemente- un proceso aún incipiente en el MERCOSUR, lo que exigía a las autoridades económicas nacionales un amplio grado de libertad en el uso de instrumentos de política económica, con el objetivo de garantizar su éxito. Por una razón o por otra, el *trade-off* entre reglas formales de coordinación y mecanismos flexibles de búsqueda de consensos fue siempre resuelto en favor de la segunda opción, con un grado razonable de éxito que no se puede negar.

Transcurridos siete años de la constitución del MERCOSUR, la densidad del comercio entre los socios experimentó saltos verdaderamente impresionantes. En la actualidad,  $\frac{1}{4}$  de las exportaciones y más del 20% de las importaciones de los cuatro países forman parte de los flujos intrazona. Por otra parte, tres de los cuatro miembros del bloque registrarán en 1998 tasas de inflación de apenas un dígito, mientras que la tasa media de la inflación subregional tiende a aproximarse a los patrones internacionales. Los procesos de reforma estructural muestran también avances significativos. Más importante aún, las reformas resultan de consensos construidos y negociados en sociedades abiertas y democráticas. En este contexto, la continuidad y previsibilidad de la política macroeconómica comienza a adquirir un carácter de “bien público”, reduciendo el margen para el uso flexible o discrecional de instrumentos de política económica. Dados esos antecedentes, surge naturalmente en la superficie el debate sobre la conveniencia o no, de instituir mecanismos formales de coordinación macroeconómica en el ámbito del MERCOSUR.

Existen dos aspectos nuevos -y sorprendentes- en la más reciente tentativa de abordar la cuestión: primero, el grado de exigencia implícito en el esquema propuesto, un mecanismo de coordinación “fuerte” e intensivo en pre-requisitos y redistribución de papeles institucionales, basado en la adopción de una moneda única para la subregión. Segundo, una clara voluntad política expresada por la Argentina -como defensora de la propuesta- traducida en el deseo de inscribir formalmente el debate en la agenda de discusiones del MERCOSUR. Aunque la propuesta haya sido rápidamente derivada a una instancia más técnica, algunos de los argumentos esgrimidos en esos debates merecen reflexión, dado que el asunto está formalmente inscripto en el Artículo 1 del Tratado de Asunción que le dio vida al MERCOSUR.

Entre los argumentos en favor del establecimiento de mecanismos formales de coordinación, dos parecen particularmente relevantes para el MERCOSUR. El primero se refiere a la relación entre el grado de apertura

de las economías que participan del acuerdo preferencial y el nivel de coordinación de políticas. De acuerdo con este argumento, los acuerdos preferenciales entre economías con bajo grado de apertura al exterior requieren bajos niveles de coordinación, dado que la simple remoción de barreras garantizan la expansión del comercio entre los integrantes del bloque. A medida que aumenta el grado de apertura al exterior, se reducen las barreras frente a terceros países y la expansión del comercio intrazona pasa a depender cada vez más de la coordinación de políticas. Ante la ausencia de coordinación, las preferencias regionales se diluirían (Lavagna y Giambiagi [1998]).

Un segundo argumento relevante destaca el hecho de que los países del MERCOSUR son percibidos como una entidad económica razonablemente indiferenciada, tanto por los inversores externos como por los administradores de recursos financieros internacionales. En este sentido, efectos de contagio pueden ocurrir incluso en ausencia de una efectiva interdependencia económica entre los miembros del bloque. La demanda de coordinación estaría, por lo tanto, relacionada menos con el «*spill-over*» y más con efectos de contagio.

El debate en torno a la definición de mecanismos formales de coordinación está directamente asociado a la **institucionalización** del MERCOSUR. En el debate reciente sobre la adopción de una moneda única para la subregión -objetivo fijado para el largo plazo- la sugerencia implícita en la propuesta de crear en el corto plazo nuevas instancias institucionales de carácter “blando”, recibió poca atención (Lavagna y Giambiagi [1998]).

El debate en torno a una eventual redefinición institucional en el seno del MERCOSUR se encuentra en un estadio aún más embrionario que la discusión sobre la adopción de esquemas alternativos de coordinación. El “*impasse*” puede ser atribuido, en buena medida, a la polarización generada por propuestas que abogan por la creación de órganos supranacionales, en sustitución de las instancias inter-gubernamentales actualmente en vigor. La discusión, colocada en esos términos, es paralizante pues torna inevitable el abordaje del delicado problema de la distribución del poder de voto entre los socios del MERCOSUR.

Al margen de las consideraciones realizadas más arriba, la redefinición de la estructura institucional del MERCOSUR se presenta como un tema que, incuestionablemente, tendrá que abordarse. Es difícil imaginar que puedan ocurrir avances sustantivos en las diversas disciplinas económicas y políticas con la actual sobrecarga de tareas del Grupo Mercado Común (GMC) o, alternativamente, recurriendo a la creación incidental de Grupos *Ad Hoc*.

No es menos urgente la necesidad de que los cuatro países del bloque fijen los plazos para la internalización de normas ya aprobadas por el GMC. En rigor, el bajo grado de coordinación, sumado a un *modus operandi* poco ágil y la demora en la internalización de normas comunes, contribuyen a que las garantías ofrecidas a los inversores sean menos sólidas que las que se esperarían de un mercado ampliado, con acceso irrestricto y con un “campo de juego nivelado”. En esas condiciones, la localización de inversiones -para mencionar sólo un ejemplo- tiende a privilegiar el tamaño relativo de los mercados nacionales, exacerbando una asimetría que, sin duda alguna, se debería moderar.

Las economías menores del bloque pueden ser perjudicadas en el escenario recientemente reseñado. Más grave aún: en caso que uno de los socios enfrente dificultades para viabilizar una inserción productiva en el seno del bloque, los instrumentos subregionales que podrían ser aplicados para revertir esa situación, son extremadamente limitados.

Lograr una configuración productiva sustentable para todos los integrantes del bloque subregional, constituye un objetivo primordial para los países signatarios del Tratado de Asunción. Por consiguiente, los problemas de coordinación de políticas y de reformulación de instituciones e instrumentos subregionales, así como la agilización del proceso de internalización de normas comunes, continuarán presentes en la agenda de discusiones del MERCOSUR.

## CAPITULO II. COMERCIO E INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

En los primeros siete años de vida del MERCOSUR, el comercio global de la subregión creció a tasas muy elevadas, superando el 15% anual. La expansión del comercio entre los miembros del bloque fue bastante superior a la registrada en el comercio con los no-miembros. Los flujos extrazona se duplicaron entre 1991 y 1997, mientras que los flujos intrazona se cuadruplicaron. En consecuencia, los flujos intrazona dan cuenta en la actualidad de aproximadamente ¼ de las exportaciones y más del 20% de las importaciones totales de la subregión, estableciéndose así las bases para una efectiva interdependencia entre las economías del MERCOSUR.

En 1997 se verificó una convergencia en el ritmo de crecimiento de los flujos intra y extrazona, tanto en lo que respecta a las exportaciones como a las importaciones (Tabla II.1). La disminución de la brecha que separaba a los flujos intra y extra-zonales se explica principalmente por el crecimiento menos vigoroso del comercio intra-bloque, cuya tasa de expansión descendió de una media del 27,3% en el período 1991-1996, al 19,9% en 1997. La desaceleración no es sorprendente pues constituye una consecuencia natural de la mayor participación de los flujos intrazona en el comercio global de la subregión. Además, es posible que la disminución del ritmo de expansión de los intercambios comerciales entre los socios esté marcando un agotamiento de la fase inicial de rápido y fácil incremento del comercio intrazona.

Asimismo, es destacable el desequilibrio comercial del MERCOSUR, que pasó de US\$ 8.200 millones en 1996 a US\$ 16.700 millones en 1997. El déficit comercial se duplicó a pesar de la evolución más favorable de las exportaciones extra-MERCOSUR, que marcó un crecimiento por encima de la media del período 1991-1996.

**TABLA II.1**  
**COMERCIO INTRA Y EXTRA-MERCOSUR**  
(años seleccionados)

Rubro		1991	1993	1995	1996	1997 *	Crecimiento (% anual)	
							1991/96	1996/97
<b>EXPORTACIONES</b>								
Totales	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	45.910,6	54.162,4	70.401,4	74.997,6	83.071,0	10,3	10,8
Intra-MERCOSUR	(%)	11,1	18,5	20,4	22,7	24,3	27,3	18,5
Extra-MERCOSUR	(%)	88,9	81,5	79,6	77,3	75,7	7,3	8,5
<b>IMPORTACIONES</b>								
Totales	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	32.140,0	47.822,7	75.311,0	83.216,7	99.790,0	21,0	19,6
Intra-MERCOSUR	(%)	15,9	19,6	18,7	20,5	20,9	27,2	22,5
Extra-MERCOSUR	(%)	84,1	80,4	81,3	79,5	79,1	19,6	19,2
<b>VOLUMEN DE COMERCIO</b>								
Totales	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	78.050,6	101.985,2	145.712,3	158.214,3	182.861,0	15,2	15,6
Intra-MERCOSUR	(%)	13,1	19,1	19,5	21,6	22,4	27,3	19,9
Extra-MERCOSUR	(%)	86,9	80,9	80,5	78,4	77,6	12,8	14,4
<b>SALDO COMERCIAL</b>								
Extra-MERCOSUR	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	13.770,6	6.339,7	- 4.909,6	- 8.219,1	- 16.719,0		

Fuente: Base de datos de Comercio. INTAL.

Nota: (\*) Datos preliminares.

## A. El comercio exterior en el primer semestre de 1998

El comercio exterior del MERCOSUR registró una drástica desaceleración en el primer semestre del año. De acuerdo a datos preliminares del período enero-mayo, las exportaciones totales de la subregión crecieron apenas un 4,0% en los cinco primeros meses de 1998. Por su parte, las importaciones totales aumentaron 2,3% durante idéntico lapso.

La reducción en el ritmo de crecimiento del comercio afecta simultáneamente a los flujos intra y extra-bloque, tanto en lo que respecta a las ventas como a las compras externas. La asimetría entre las tasas de crecimiento de los flujos intra y extrazona fue bastante reducida. Por primera vez desde la constitución del MERCOSUR, las exportaciones extrazona crecieron a un ritmo ligeramente superior al de las exportaciones entre los socios. Desde cualquier punto de vista que se la examine, la evolución del comercio exterior del MERCOSUR se mostró atípica y, seguramente, 1998 marcará una ruptura con el desempeño del proceso de integración de los siete años precedentes.

**TABLA II.2**  
**COMERCIO INTRA Y EXTRA-MERCOSUR**  
(enero-mayo 1998)

RUBRO	ARGENTINA			BRASIL			PARAGUAY			URUGUAY			MERCOSUR			
	1997	1998	Var. (%)	1997	1998	Var. (%)	1997	1998	Var. (%)	1997	1998	Var. (%)	1997	1998	Var. (%)	
<b>EXPORTACIONES</b>																
Totales	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	19.944	21.082	5,7	490	465	- 5,2	490	465	- 5,2	1.071	1.151	7,5	32.229	33.520	4,0
Intra-MERCOSUR	(%)	51,0	49,3	- 8,3	49,1	53,6	17,3	51,0	49,3	- 8,3	49,1	53,6	17,3	23,6	23,5	3,6
Extra-MERCOSUR	(%)	50,9	46,4	- 2,0	76,4	76,5	4,1	49,0	50,7	- 1,7	50,9	46,4	- 2,0	76,4	76,5	4,1
<b>IMPORTACIONES</b>																
Totales	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	11.562	12.901	12,0	23.342	23.129	- 0,9	1.241	906	- 27,0	1.432	1.507	6,2	37.577	38.443	2,3
Intra-MERCOSUR	(%)	23,9	25,2	17,7	15,8	16,5	3,9	53,0	52,9	- 27,1	44,6	43,8	3,4	20,6	21,3	5,8
Extra-MERCOSUR	(%)	76,1	74,8	9,7	84,2	83,5	- 1,8	47,0	47,1	- 26,9	55,4	56,2	6,7	79,4	78,7	1,4
<b>SALDO COMERCIAL</b>																
Totales	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	- 838	- 2.079		- 3.397	- 2.047		- 751	- 441		- 361	- 356				
Intra-MERCOSUR	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	746	300		- 452	- 173		- 410	- 250		- 112	- 43				
Extra-MERCOSUR	(US\$ 10 <sup>6</sup> )	- 1.584	- 2.379		- 2.945	- 1.874		- 341	- 191		- 249	- 312		- 5.119	- 4.756	

Fuente: Argentina (CEI); Brasil (SECEX/MICT); Paraguay (BCP); y Uruguay (BCU). Datos preliminares.

### *Flujos extra-bloque*

La crisis asiática constituye el principal factor condicionante del pobre desempeño de las exportaciones extrazona. Su impacto sobre la evolución de las ventas externas de la subregión se desdobra en, por lo menos, tres efectos: (i) un efecto-renta, que resulta de la contracción de la demanda de importación de los mercados de Asia directamente alcanzados por la crisis; (ii) un efecto-precio, que se traduce en una caída del ingreso por exportación, a consecuencia de una declinación de los precios de algunas *commodities* que tienen una considerable participación en la pauta de importación o exportación de esos mismos países; y (iii) un efecto-sustitución, que resulta del dislocamiento en terceros mercados de las exportaciones subregionales, principalmente de los productos manufacturados, en virtud de una mayor competencia de la producción asiática, fruto del proceso de desvalorización cambiaria que ocurrió recientemente en esa región.

Estudios desarrollados por instituciones financieras internacionales indican que el efecto-sustitución sería potencialmente el más perjudicial para las exportaciones de los principales países emergentes (entre los que se encuentran Brasil y Argentina), seguido en un orden decreciente de importancia por los efectos renta y precio.

La evolución del primer semestre muestra que la reducción de los precios de las *commodities* -ya sea en virtud de la crisis asiática o por razones climáticas o cíclicas- ha sido, hasta el presente, el principal factor explicativo del pobre desempeño de las exportaciones subregionales. La caída del orden del 10% en las exportaciones de productos primarios brasileños y la pérdida de aproximadamente 18% y 37% de las exportaciones argentinas de manufacturas de origen agropecuario y de combustibles, respectivamente, han sido atribuidas al efecto-precio.

El efecto-renta fue también considerable. Las ventas externas destinadas a los países directamente afectados por la crisis declinaron significativamente en el primer semestre del año: 10% en el caso de las exportaciones argentinas y cerca del 20% en el caso de las ventas brasileñas. Paradójicamente, y contrariando las previsiones, el desempeño de las exportaciones extra-bloque de productos manufacturados fue razonablemente satisfactorio. Hasta el presente, se verificaron sólo ejemplos focalizados de desplazamiento de las exportaciones del MERCOSUR, en virtud de una mayor competencia de los productores asiáticos. Aún así, ninguno de los cuatro países del MERCOSUR consiguió expandir sus exportaciones extrazona a tasas superiores al 4,3%, durante el primer semestre del año.

Las importaciones extrabloque, cuyo crecimiento en el pasado reciente alcanzó siempre una tasa de dos dígitos, crecieron apenas un 1,4% en el período enero-mayo. Los desempeños individuales fueron bastantes heterogéneos: Brasil y Paraguay redujeron sus compras externas en términos absolutos, mientras que Argentina y Uruguay -las dos economías aún en fase de expansión- ampliaron sus importaciones extrazona a tasas bastante razonables.

### *Flujos intra-MERCOSUR*

En lo que atañe a los flujos intra-bloque, la desaceleración de la economía brasileña -como consecuencia directa de la crisis asiática- constituyó el principal factor para explicar la disminución del comercio entre los miembros del bloque. Es preciso consignar que hay discrepancias estadísticas entre los registros de importación de Brasil y los registros de exportación de los demás socios -principalmente de Argentina- que dificultan una evaluación más precisa del cuadro comercial intra-bloque. De acuerdo a los registros de importación de Brasil, las compras provenientes de Argentina y Uruguay habrían crecido durante el primer semestre de 1998, 5,5% y 14,9%, respectivamente. Estas cifras evidencian un desempeño muy superior a la media de las importaciones de Brasil (- 2,0%) durante el mismo período, y uno bastante más satisfactorio que el indicado por las estadísticas parciales de exportación de esos países.<sup>2</sup>

Factores específicos han afectado de manera muy particular al comercio intra y extrazona de Paraguay. La crisis financiera doméstica y la desvalorización de la moneda contribuyeron a una dramática reducción (del orden del 27%) de las importaciones subregionales y extra-subregionales de ese país. A su vez, la declinación de los precios de algunas *commodities* perjudicaron con bastante intensidad el desempeño de sus exportaciones. Adicionalmente, el comercio de re-exportación también ha estado disminuyendo en virtud de medidas de fiscalización más severas. En el caso de Paraguay no hay discrepancias entre las estadísticas de exportación de ese país y los registros de importación de Brasil. Estos registros confirman una caída de aproximadamente un 34% en las importaciones del país vecino, durante el primer semestre de 1998.

La contracción de las importaciones en Brasil y en Paraguay contribuyeron a estabilizar el déficit comercial del MERCOSUR con el resto del mundo. El desequilibrio comercial de los primeros cinco meses del año (US\$

---

<sup>2</sup> Las estadísticas de Uruguay atribuyen exclusivamente a las ventas externas hacia Argentina el buen desempeño de sus exportaciones intrazona (17,3%).

4.800 millones) es algo menor que el registrado en el mismo período del año pasado (US\$ 5.100 millones). Mientras tanto, los cuatro países continúan presentando saldos deficitarios en su comercio extra-bloque.

Argentina es el único país que ha ampliado de manera significativa su desequilibrio comercial extra-bloque, al mismo tiempo que registró una rápida erosión de los saldos superavitarios en el comercio intrazona. De mantenerse las actuales tendencias, el comercio intra-subregional no debería registrar desequilibrios significativos para ninguno de los socios del MERCOSUR.

## B. El comercio automotor y de autopartes entre Brasil y Argentina

El comercio de automóviles, autopartes y vehículos de carga y transporte desarrollado al amparo de regímenes sectoriales especiales constituyó, desde la conformación del MERCOSUR, uno de los principales ejes que sustentaron el comercio bilateral entre Brasil y Argentina.

La industria automotriz de ambos países fue una de las primeras en adherir a una estrategia de globalización e integración basada en la implantación de centros regionales para la producción de modelos de distribución masiva, obedeciendo al concepto de que tanto el vehículo, como sus partes y piezas, son intercambiables entre las diferentes unidades fabriles o centros de producción (Kosacoff y Porta [1997]). El MERCOSUR constituye en la actualidad uno de esos centros que cubre a casi todas las principales empresas armadoras a nivel internacional. Esas empresas han desarrollado -casi sin excepción- una estrategia de integración de sus unidades con la fabricación de productos regionales complementarios, aprovechando la facilidad del intercambio de piezas y vehículos listos sin tener que pagar la alícuota de importación entre los países del bloque. Tal es el caso de empresas como Volkswagen, Fiat, Renault, Scania Latin América, Mercedes-Benz y Ford.

La importancia del rápido crecimiento del comercio automotor entre los dos principales socios del MERCOSUR está descrita en la Tabla II.3, que fue elaborada en base a registros de exportación e importación de Brasil. Los datos contemplan el comercio de un conjunto -abarcativo aunque no exhaustivo- de casi 120 productos (8 dígitos) del sector automotor.

**TABLA II.3**  
**BRASIL: EVOLUCION DEL COMERCIO DE AUTOMOVILES, VEHICULOS**  
**Y AUTOPIEZAS CON ARGENTINA (1) - 1995-1998**  
(US\$ millones)

Rubro	1995			1996			1997			1998 *		
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
1. Motores y sus partes	173,8	144,1	29,7	245,2	200,0	45,2	304,0	282,2	21,8	172,9	113,4	59,5
2. Automóviles de pasajeros	180,6	204,7	- 24,1	334,1	765,1	- 431,0	671,0	1344,6	- 673,6	386,6	862,0	- 475,4
3. Vehículos de transporte	7,3	0,4	6,9	12,6	0,1	12,5	6,8	74,6	- 67,8	10,7	53,8	- 43,1
4. Vehículos de carga	87,0	358,0	- 271,0	238,7	229,8	8,9	439,5	555,6	- 116,1	363,7	467,0	- 103,3
5. Chasis y carrocerías	31,7	83,4	- 51,7	47,7	84,1	- 36,4	64,2	17,8	46,4	39,4	4,7	34,7
6. Partes y piezas de automóviles	420,5	363,4	57,1	534,4	275,0	259,4	566,3	313,9	252,4	345,4	159,0	186,4
<b>TOTAL</b>	<b>900,9</b>	<b>1.154,0</b>	<b>- 253,1</b>	<b>1.412,7</b>	<b>1.554,1</b>	<b>-141,4</b>	<b>2.051,8</b>	<b>2.588,7</b>	<b>- 536,9</b>	<b>1.318,7</b>	<b>1.659,9</b>	<b>-341,2</b>
Participación en el flujo total (%)	<b>22,3</b>	<b>20,6</b>		<b>27,3</b>	<b>22,9</b>		<b>30,3</b>	<b>31,9</b>		<b>32,3</b>	<b>35,3</b>	

Fuente: Datos básicos de la SECEX/MICT (Brasil). Elaboración: FUNCEX.

Notas: (1) Incluye 117 productos (8 dígitos) correspondientes a los capítulos 84 y 87 del Sistema Armonizado (SA). (\*) Período enero-julio.

Los flujos sectoriales sumaron US\$ 4.600 millones en 1997, respondiendo por más del 31% del comercio bilateral. De mantenerse el ritmo de expansión de los primeros siete meses del año, el comercio automotor

entre Brasil y Argentina podrá alcanzar en 1998 los US\$ 5.000 millones, lo que ampliaría su participación al 33%-34% del comercio bilateral.

El intercambio sectorial ha producido saldos comerciales favorables para Argentina durante los tres últimos años, un hecho que se podría repetir en 1998. Una desagregación del comercio automotor en subsectores sugiere la existencia de una especialización industrial entre los socios: Brasil prevalece en el comercio de motores y autopiezas, mientras que Argentina es superavitaria en los segmentos de automóviles y vehículos de carga. Algunas de esas especializaciones son transitorias y se deberían alterar con la entrada en operación de proyectos que todavía están en la fase de desarrollo.

La especialización subregional de la industria automotriz radicada en el MERCOSUR es incuestionable (Tabla II.4). Por ejemplo, en 1997 cerca del 40% de las compras y de las ventas externas del sector automotor brasileño eran realizadas con Argentina. En algunos subsectores (automóviles de pasajeros y vehículos de carga), la especialización era aún más intensa, lo que destaca el carácter de “centro regional” que se le atribuye al MERCOSUR.

**TABLA II.4**  
**PARTICIPACION DE ARGENTINA EN EL COMERCIO EXTERIOR**  
**BRASILEÑO DEL SECTOR AUTOMOTOR (1) - 1997**

Rubro	Part. (%) de Argentina en el comercio automotor de Brasil	
	Exportaciones	Importaciones
1. Motores y sus partes	26,8	24,3
2. Automóviles de pasajeros	45,9	54,5
3. Vehículos de transporte	5,2	33,9
4. Vehículos de carga	49,1	76,9
5. Chasis y carrocerías	17,0	60,1
6. Partes y piezas de automóviles	40,4	18,8
<b>SECTOR AUTOMOTOR (<math>\Sigma</math> 1 A 6)</b>	<b>38,0</b>	<b>41,2</b>

Fuente: Datos básicos de la SECEX/MICT (Brasil). Elaboración: FUNCEX.

Nota: (1) Incluye 117 productos (8 dígitos) correspondientes a los capítulos 84 y 87 del SA.

La especialización subregional desempeña un papel importante como factor de estabilización de los flujos bilaterales de comercio. Esto fue lo que sucedió durante el primer semestre de 1998, cuando las compras brasileñas de productos del sector automotor argentino experimentaron un crecimiento notable -del orden del 38%- que hizo algo más que contrabalancear la caída del 6% sufrida por los demás productos que integran la pauta bilateral de importación.

### C. Los flujos de inversiones extranjeras directas

Los flujos mundiales de inversiones extranjeras directas (IED) aumentaron a tasas verdaderamente notables desde mediados de la década de 1990. Luego de sufrir una brusca reducción en el bienio 1991-92, los flujos de IED recuperaron su vigor en los años subsiguientes, registrando en el período 1993-96 un crecimiento medio anual de 17,7%. En rigor, la declinación de los flujos que se produjo en la primera mitad de la década afectó únicamente a los países desarrollados. En las restantes regiones del mundo, los flujos de IED crecieron en forma ininterrumpida entre 1990 y 1996.

Los países asiáticos fueron los principales receptores de IED entre los países en desarrollo al duplicar su participación en los flujos globales. Estos países absorbieron en 1996 cerca de un cuarto de los flujos mundiales de IED, es decir, casi dos tercios del total destinado a los países en desarrollo.

Los flujos de inversiones extranjera destinados a los países de América Latina y el Caribe crecieron a un ritmo todavía más elevado, de manera que la región triplicó su participación en el total mundial. Más impresionante aún, fue el desempeño de los países del MERCOSUR, principalmente en el período más reciente. Los flujos de IED crecieron entre 1993 y 1996 a una tasa media anual de 57,1%, un ritmo dos veces superior al verificado en los demás países de América Latina y el Caribe, y tres veces superior al observado en los países asiáticos.

**TABLA II.5**  
**FLUJOS DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS LIQUIDAS - 1990-1996**  
(US\$ miles de millones)

Grupo/Región	1990	1993	1996	Crecimiento (% a.a.)		Part. (%) 1996
				1993-90	1996-93	
<b>PAÍSES DESARROLLADOS</b>	<b>176,3</b>	<b>138,8</b>	<b>208,2</b>	<b>2,8</b>	<b>14,5</b>	<b>58,8</b>
<b>ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN</b>	<b>0,3</b>	<b>6,3</b>	<b>12,3</b>	<b>85,6</b>	<b>24,9</b>	<b>3,5</b>
<b>PAÍSES EN DESARROLLO</b>	<b>31,0</b>	<b>72,3</b>	<b>133,8</b>	<b>27,6</b>	<b>22,8</b>	<b>37,8</b>
Africa	2,2	3,7	4,9	14,8	10,3	1,4
Europa en desarrollo	0,1	0,3	0,6	25,1	28,5	0,2
América Latina y el Caribe	8,4	17,3	43,6	31,7	36,1	12,3
<b>MERCOSUR</b>	<b>2,9</b>	<b>4,1</b>	<b>15,8</b>	<b>32,6</b>	<b>57,1</b>	<b>4,5</b>
Otros	5,5	13,2	27,8	31,2	28,1	7,8
Asia en desarrollo	20,3	51,0	84,7	26,9	18,4	23,9
<b>TOTAL</b>	<b>207,6</b>	<b>217,3</b>	<b>354,2</b>	<b>9,3</b>	<b>17,7</b>	<b>100,0</b>

Fuente: CEPAL (1998).

La evolución de los flujos de IED durante 1997 confirma la importancia del MERCOSUR como un polo de atracción del capital extranjero (Tabla II.6). En este sentido, el crecimiento de la IED en el MERCOSUR fue superior al 62% anual, durante el período 1994-97.

Las razones que explican el reciente crecimiento de los flujos de IED en el MERCOSUR son múltiples, pero la estabilización y las reformas estructurales de sus economías (apertura, privatización y desregulación) son, sin duda, las principales.

En lo referente a la distribución de flujos de IED entre los cuatro socios del bloque, Argentina y Brasil siempre participaron de más del 95% de los recursos destinados a la subregión. Entre 1990 y 1994, Argentina superó considerablemente a Brasil en la disputa por los flujos de IED destinados al MERCOSUR, hecho que contribuyó a destacar la importancia de la estabilidad económica como factor de atracción de ese tipo de capital. Sin embargo, en 1995 -al año siguiente de la implantación del Plan Real en Brasil- se equilibró la distribución de los flujos de inversión entre los principales socios subregionales. En el último bienio, la participación de Brasil creció rápidamente y, en 1997, recibió más del 70% del total de los recursos que ingresaron al bloque.

El proceso de privatizaciones desempeñó un papel importante en Argentina como factor de atracción de capital extranjero durante los primeros años de la década. Entre 1990 y 1993 las privatizaciones explicaron

más del 60% de los flujos de IED hacia ese país. A partir de 1994, su participación cayó drásticamente hacia porcentajes que no superaron el 15%. En Brasil, estimaciones realizadas para el período 1994-97 atribuyen a las privatizaciones una contribución del orden del 22% de los flujos brutos de IED (Sobeet [1998]). Esta participación es creciente (alcanzó aproximadamente el 30% en 1997) y podría aumentar aún más en 1998 debido a la privatización de las telecomunicaciones y de empresas de energía eléctrica. La importancia de las privatizaciones como factor de atracción de IED no debe ser exagerada. Una prueba de esta afirmación es el continuo aumento de IED en Argentina, incluso después de que el proceso de privatizaciones fue prácticamente concluido.

**TABLA II.6**  
**MERCOSUR: FLUJOS DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS LIQUIDAS - 1990-1997**  
(US\$ millones)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Acumulado 1990-97	
									Flujos	Estructura (%)
Flujos de IED para:										
<b>Argentina</b>	1.836	2.439	4.044	2.557	3.067	4.783	5.090	6.327	30.143	42,3
Part. en el flujo de IED para el MERCOSUR (%)	63,3	66,7	64,2	62,7	55,2	50,7	32,9	26,6		
Participación de IED en la FBKF (%) *	9,3	8,9	10,9	5,8	5,5	9,9	8,9	nd		
Participación de IED en el PBI (%) *	1,3	1,5	2,2	1,3	1,3	2,1	2,1	nd		
<b>Brasil</b>	989	1.103	2.059	1.301	2.150	4.313	9.976	17.085	38.976	54,8
Part. en el flujo de IED para el MERCOSUR (%)	34,1	30,1	32,7	31,9	38,7	45,7	64,5	71,8		
Participación de IED en la FBKF (%) *	1,1	1,2	2,5	1,4	2,8	3,5	7,8	nd		
Participación de IED en el PBI (%) *	0,2	0,3	0,5	0,3	0,6	0,8	1,8	nd		
<b>Paraguay</b>	76	84	137	119	180	184	225	230	1.235	1,7
Part. en el flujo de IED para el MERCOSUR (%)	2,6	2,3	2,2	2,9	3,3	1,9	1,5	1,0		
Participación de IED en la FBKF (%) *	6,6	6,5	11,2	9,3	12,8	11,8	14,2	nd		
Participación de IED en el PBI (%) *	1,4	1,5	2,3	1,9	2,7	2,6	3,0	nd		
<b>Uruguay</b>	Ñ-	32	58	102	155	157	169	159	832	1,2
Part. en el flujo de IED para el MERCOSUR (%)		0,9	0,9	2,5	2,8	1,7	1,1	0,7		
Participación de IED en la FBKF (%) *		2,5	3,8	5,6	7,9	8,4	8,0	nd		
Participación de IED en el PBI (%) *		0,3	0,5	0,9	1,2	1,2	1,2	nd		
<b>MERCOSUR</b>	2.901	3.658	6.298	4.079	5.552	9.437	15.460	23.801	71.186	100,0
Flujos de IED para el MERCOSUR como proporción (%) de los flujos de IED para:										
América Latina y el Caribe	34,7	23,7	35,6	23,6	18,4	31,3	35,7	nd		
Países en desarrollo	9,4	8,8	12,3	5,6	5,9	9,3	11,6	nd		
Mundo	1,4	2,3	3,6	1,9	2,3	2,9	4,4	nd		

Fuentes: CEPAL (1998). Los datos para 1995 y 1996, en el caso de Brasil y Argentina, difieren de los datos de la CEPAL, pues incorporan correcciones recientes. Los datos de 1997 son preliminares.

Notas: (\*) Calculadas a partir de series en dólares constantes de 1990, conforme estimaciones de la CEPAL (1998), con corrección de los autores para Argentina (1995 y 1996) y Brasil (1995 y 1996). FBKF: Formación Bruta de Capital.

La crisis asiática, a pesar de los temores suscitados a partir de su eclosión, no parece haber afectado la intensidad de los flujos de IED destinados al MERCOSUR. Ese parece ser el caso de Argentina, según relevamientos realizados (CEP [1998]) utilizando una metodología distinta de la utilizada en este informe, lo que torna difícil el ejercicio comparativo. En lo que respecta a Brasil, los flujos de IED del período enero-mayo alcanzaron US\$ 5.500 millones, un valor 15% inferior al registrado en el mismo período de 1997. La

base de comparación incluye la participación del capital extranjero en la privatización de la Compañía *Vale do Rio Doce*, concretada en mayo de 1997, lo que contribuyó a magnificar la caída. Una medida de la importancia de los flujos de IED para el caso brasileño es su contribución al financiamiento de los desequilibrios en cuenta corriente. En 1997, tal contribución alcanzó 51,1%, mientras que en el período enero-mayo del corriente año permanece en el 49,1%.

En relación al desempeño de las economías menores del MERCOSUR a lo largo de la presente década, cabe señalar que la participación de IED en el PBI de Paraguay fue elevada durante todo el período. En lo que respecta a Uruguay, aumentó significativamente entre 1991 y 1994, estabilizándose en los años siguientes.<sup>3</sup> En el último año, los flujos de IED permanecieron estancados o declinantes en ambos países sin acompañar el vigoroso crecimiento que registró en Brasil y en Argentina.

Con el propósito de atraer un mayor flujo de capitales externos, Paraguay aprobó -aunque todavía no reglamentó- una “Ley de Maquila” que ha generado alguna preocupación entre los socios del bloque. A su vez, en Uruguay se sancionó y reglamentó recientemente una nueva ley de promoción de inversiones (Ley N° 16.906).

---

<sup>3</sup> Las estimaciones de IED en Uruguay son reconocidamente frágiles y su estancamiento puede ser resultado de una subestimación.

### **CAPITULO III. ACCESO A LOS MERCADOS Y CONDICIONES DE COMPETENCIA**

A pesar de que ya han transcurrido más de tres años desde la implementación de la Unión Aduanera del MERCOSUR, existen aún varias políticas nacionales cuya gestión mantienen o crean nuevos obstáculos para la consolidación del régimen de libre comercio en la subregión. Prácticas tales como el uso de medidas de defensa comercial para limitar las importaciones intrazona o la adopción de otras restricciones no tarifarias a las importaciones -como el establecimiento de límites para el financiamiento de las compras externas o el uso de mecanismos de licencia previa a las importaciones- han generado reclamos y disputas por parte de diversos países.

En el caso de sectores como el azucarero o el automotor, para los cuales no existen aún políticas comunes para la gestión del comercio y de las inversiones, los avances alcanzados en el proceso de negociación todavía no permiten delinear cual será el formato de las reglas que regularán su funcionamiento en la próxima década.

#### **A. Restricciones al comercio, medidas no-arancelarias y disputas comerciales**

La Decisión N° 17/97 del Consejo Mercado Común (CMC) de diciembre de 1997, estableció que los países deberían presentar a la Presidencia *Pro-Tempore* del MERCOSUR un cronograma para la eliminación total o parcial de barreras no tarifarias que tuvieran incidencia sobre el comercio intrazona que fueron identificadas por la Resolución N° 32/95. Esa Resolución contiene un inventario de las medidas y restricciones no tarifarias que fueron reseñadas por los Subgrupos de Trabajo, Comités Técnicos, Reuniones Especializadas y Grupos *Ad-Hoc* del MERCOSUR.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) elevará para el examen del Grupo Mercado Común (GMC), una lista de 26 medidas indicadas por el Comité Técnico N° 8 (Comité sobre Medidas y Restricciones No Arancelarias) que serán retiradas de la Resolución N° 32/95 por no contar con base legal o por estar consignadas doblemente. Mas allá de esto, fue elaborada una nueva lista -que incluye medidas y restricciones no tarifarias relacionadas con las compras gubernamentales, la valoración aduanera, los servicios y el sector automotor- en base a la cual se solicitarán al GMC instrucciones sobre el tratamiento que le conferirán los países para poder posibilitar una reducción o eliminación de aquellas restricciones.

A continuación, se examina el contenido de las principales disputas comerciales ocurridas en el ámbito del MERCOSUR durante el primer semestre de 1998.

#### *Restricciones brasileñas a la importación de leche, sus derivados y otros productos alimenticios*

Los gobiernos de Argentina, Paraguay y Uruguay manifestaron su preocupación en relación a diversas medidas aplicadas por el gobierno de Brasil, que afectarían el comercio de leche y derivados en la subregión. En particular, se hizo referencia al Decreto 2503/98 que elevó del 27% al 33% la alícuota del impuesto de importación que incide sobre determinadas posiciones tarifarias del sector, que ya se encontraban incluidas en la lista brasileña de exención al Arancel Externo Común (AEC). También fue mencionado el Comunicado DECEX/SECEX N° 7/98, por intermedio del cual fueron modificados los mecanismos del sistema de licencia previa -no automático- vigente para los productos del sector, así como la reducción a 30 días del plazo máximo de financiamiento de las importaciones.

Los productos lácteos están entre los principales productos de la pauta de exportación argentina hacia Brasil. En 1997, las ventas argentinas hacia el mercado brasileño alcanzaron US\$ 467 millones, lo que representa cerca del 70% del total de las exportaciones argentinas de productos del sector.

La Confederación Nacional de Agricultura (CNA) entregó al gobierno brasileño un documento donde denuncia que, tanto Argentina como Uruguay, compraban leche en polvo de Nueva Zelanda y reexportaban el producto a Brasil como si fuese producido en el MERCOSUR. Los productores brasileños alegan que la leche en polvo exportada hacia Brasil, a un precio que varía entre US\$ 0,61/l y US\$ 0,66/l, es comercializada en Argentina y en Uruguay a US\$ 1,16/l y US\$ 0,88/l, respectivamente. No parece existir evidencia de que los productores argentinos o uruguayos se beneficien con la concesión de subsidios gubernamentales a la producción de leche. El diferencial de precios entre los países debe reflejar una mayor competitividad relativa de la producción argentina y uruguaya *vis-à-vis* la brasileña y de ganancias en el arbitraje de las tasas de interés de los importadores, dada la posibilidad de comprar lácteos en el MERCOSUR con plazos de pagos que superan el año y vender a la vista los productos en el mercado brasileño.

El gobierno de Argentina teme también que Brasil extienda la norma que limita a 30 días el plazo de financiamiento de las exportaciones para todos los productos agrícolas, lo que podría afectar parte significativa de la pauta de exportaciones argentinas hacia Brasil.<sup>4</sup> Del total de US\$ 5.500 millones importados por Brasil de alimentos frescos y procesados, durante 1997, el 41% provino de Argentina. En el caso específico del trigo, otro foco de conflicto puede surgir en el caso de que el gobierno brasileño sea sensible al pedido de la Asociación Brasileña de Industria del Trigo (Abitrigo) que plantea la reducción a cero del AEC incidente sobre el trigo, que en la actualidad es de 13%. El argumento de los representantes de la industria de la molienda es que la importación de trigo de terceros mercados es necesaria para que se pueda producir una harina con la mezcla más adecuada. En opinión de los productores argentinos, la rebaja arancelaria implicaría una reducción significativa de los “márgenes de preferencia” conferidos por el AEC al trigo producido en la subregión, en relación a otros competidores importantes como Canadá y Estados Unidos. Brasil importa anualmente 5,3 millones de toneladas del producto, de los cuales 3,9 millones de toneladas son provistas por Argentina.

#### *El sistema brasileño de licencia previa a las importaciones*

Durante el encuentro bilateral que mantuvieron en Rio de Janeiro en el mes de marzo los gobiernos de Chile y Brasil, los representantes chilenos realizaron una consulta solicitando la revisión de las restricciones a las exportaciones chilenas. La exigencia de licencia previa a las importaciones, reglamentada por el Comunicado SACEX N° 37/97, operaría -según el gobierno de Chile- como un obstáculo a las ventas de productos chilenos hacia Brasil, especialmente en el rubro textil y de alimentos. Los representantes chilenos también alegan que las autoridades aduaneras brasileñas estarían empleando una lista de precios mínimos para la importación de tejidos, procedimiento que estaría en desacuerdo con las reglas del Código de Valoración Aduanera del GATT-OMC.

Representantes de la industria chilena alegan que el empleo de tales instrumentos por parte de Brasil contraría los términos del Acuerdo MERCOSUR-Chile, el que veda la aplicación de nuevas barreras o de restricciones de naturaleza no-arancelaria, una vez que ha sido firmado el Tratado. Una de las vías de solución fue la creación de una comisión binacional para debatir el tema. En el caso que no se alcance un acuerdo entre los gobiernos sobre esta cuestión, el sector empresarial chileno sustenta la idea de que Chile presente el caso para su examen en el GATT-OMC.

---

<sup>4</sup> En 1997 el Banco Central de Brasil estableció un plazo mínimo de un año para el financiamiento de importaciones con valores superiores a US\$ 10.000. Desde entonces, los países del MERCOSUR están siendo encuadrados dentro de un régimen de excepción, por el cual se autorizan financiamientos de hasta 89 días para importaciones menores a US\$ 40.000. En febrero de 1998, los productos lácteos dejaron de ser beneficiados con el encuadramiento en este régimen. Actualmente, del total anual de las exportaciones argentinas a Brasil, cerca de US\$ 1.500 millones son hechas al amparo del régimen de excepción. A través de la Circular N° 2863 del 18 de junio de 1998, el Banco Central de Brasil prorrogó por quinta vez, hasta el 31 de octubre del corriente año, el tratamiento preferencial para el pago de todas las importaciones financiadas, provenientes de los países del MERCOSUR, respetando los criterios expuestos anteriormente.

Durante la XXVI Reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, realizada entre los días 16 y 17 de febrero, las delegaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay manifestaron su preocupación en relación a los procedimientos adoptados por las autoridades comerciales de Brasil, las que introdujeron una medida de carácter administrativo que contraría el principio consagrado en el Artículo 1° del Tratado de Asunción. En virtud de este argumento, los tres países solicitaron que el gobierno brasileño excluya a los socios del MERCOSUR de los alcances del Comunicado.

Por su parte, el gobierno de Brasil alegó que, al reunir en un único Comunicado las disposiciones ya vigentes relativas al licenciamiento de importaciones compatibles con el Acuerdo sobre Licencias de Importación del GATT-OMC, Brasil contribuye a aumentar el grado de transparencia de su política comercial. Por lo tanto, no habría incompatibilidad entre el instrumento y la normativa del MERCOSUR. Aún así, los representantes brasileños se dispusieron a examinar problemas puntuales y concretos que sean identificados por los socios en relación a la aplicación del Comunicado en cuestión.

### *Mecanismos de defensa comercial del GATT-OMC*

La apertura de investigaciones anti-*dumping* y anti-subsidios, como una imposición de derechos contra prácticas desleales de comercio, es incompatible con el funcionamiento de una Unión Aduanera. La ausencia de barreras internas a la circulación de productos significa que las prácticas comerciales abusivas deben ser examinadas en base a mecanismos de política de competencia. El MERCOSUR todavía no aprobó reglas comunes para la aplicación de una política de defensa de la competencia, lo que implicaría la eliminación del uso de los mecanismos de defensa contra prácticas desleales de comercio en el ámbito del mercado integrado.

Un Informe del Comité de Prácticas Anti-*dumping* del GATT-OMC revela que la legislación anti-*dumping* de Argentina ha sido ampliamente utilizada contra productos exportados por Brasil. De las 25 medidas puestas en vigor por Argentina, 10 acciones son contra China, 8 contra Brasil,<sup>5</sup> 2 contra Corea y 1 contra Hong Kong, Hungría, India, Taiwán y Venezuela. Existen 29 procesos en marcha, 7 de los cuales se refieren a productos exportados por Brasil. Entre los productos brasileños sometidos a la aplicación de derechos anti-*dumping* en Argentina se encuentran: cables de aluminio, células fotoeléctricas, discos y láminas para sierras y fusibles para voltajes inferiores a los 100 volts.<sup>6</sup> Los productos brasileños en investigación en Argentina son los siguientes: neumáticos para bicicletas, compresores para refrigeración doméstica, diafragmas y cables de aluminio. Solamente en 1997, las autoridades argentinas iniciaron 14 nuevas investigaciones, de las cuales tres -todavía en curso- corresponden a mercaderías provenientes de Brasil.

En el caso de Brasil, del total de 24 medidas anti-*dumping* en vigor, no hay investigaciones que hayan resultado en la imposición de derechos contra importaciones provenientes de Argentina. Los principales países afectados por el cobro de derechos anti-*dumping* por parte de Brasil son China y los Estados Unidos, cada uno con cinco acciones.

---

<sup>5</sup> Entre las ocho medidas en vigor, se encuentran tres cuyos procesos de investigación fueron iniciados con anterioridad a la constitución del MERCOSUR.

<sup>6</sup> Las compras de estos productos representan cerca del 1% del total de las importaciones argentinas provenientes de Brasil.

### *Régimen de valoración aduanera*

A partir del 2 de marzo de 1998, las aduanas brasileñas están operando el sistema de valoración aduanera que permite el cobro del impuesto a la importación tomando como base un valor de importación de las mercaderías distinto de aquel declarado por el importador. En caso de existir sospecha de que el precio de un producto importado esté subfacturado, los fiscalizadores usan una lista de precios de referencia y cobran el impuesto de importación considerando la diferencia entre el precio medio del producto que consta en la lista y el precio registrado en la guía de importación. El sistema de valorización aduanera contiene reglas de aplicación definidas en el ámbito del GATT-OMC y es utilizado por más de 130 países.

Desde entonces, el sistema de valorización aduanera ha sido especialmente aplicado por Brasil a las importaciones de productos electrónicos, textiles y alimentos. En el caso de estos dos últimos productos, las importaciones provenientes de los países del MERCOSUR son fiscalizadas según las reglas del sistema de valoración aduanera, lo que ha causado la protesta de algunos importadores que alegan desconocer los parámetros que utiliza la *Receita Federal* para construir las listas de precios de referencia. Además, las listas de precios no son divulgadas por el sistema de fiscalización aduanera, el que prohíbe la difusión de informaciones comerciales como, por ejemplo, el valor de las operaciones de importación, por considerar reservados los datos relativos a las transacciones privadas. Por su parte, los importadores reclaman mayor transparencia en torno del proceso de aplicación del sistema de valoración aduanera. Para ellos, el no tener acceso a las informaciones relativas a los precios utilizados, significa adquirir en el exterior una mercadería sin saber cuál será el impuesto de importación que se deberá pagar al momento de ingresar el producto al territorio brasileño.

Argentina utiliza métodos bastantes diferentes en la aplicación del sistema de valoración aduanera. La autoridad aduanera publica los precios mínimos de importación y las guías de importación, divulgando inclusive el nombre del vendedor, del importador, los precios y las cantidades involucradas en la operación. Según el gobierno argentino, la divulgación de los precios de importación tiene por objetivo evitar prácticas de *dumping* o la ocurrencia de cualquier otro tipo de irregularidades en las importaciones.

### *Subsidios a la carne porcina*

En la reunión que mantuvo el Grupo Mercado Común durante el mes de mayo, los negociadores argentinos solicitaron una solución arbitral para la disputa que mantienen Argentina y Brasil sobre el comercio de carne porcina, de acuerdo a las normas establecidas por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias del MERCOSUR. Según afirman los negociadores argentinos, Brasil estaría exportando carne de cerdo subsidiada hacia Argentina. El subsidio vendría de dos fuentes: (i) la asistencia que el gobierno brasileño confiere a la producción agrícola, en especial al maíz; y (ii) los beneficios del Programa de Estímulo a la Exportación (Proex) que destina recursos del Tesoro para equiparar las tasas de intereses doméstica y la internacional.

La utilización de estos mecanismos justificaría los aumentos significativos de la importación de carne de cerdo proveniente de Brasil. Entre 1991 y 1997, las exportaciones brasileñas de carne de cerdo saltaron de 2.000 toneladas/año a 57.000 toneladas/año.

Los negociadores brasileños han intentado postergar la decisión del tema, no obstante la parte argentina alegó que estaba agotado el plazo para obtener un acuerdo consensual. Con la solicitud argentina para que la cuestión fuera examinada según los procedimientos del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, será creado un comité de especialistas de los cuatro países que integran la Unión Aduanera, el que deberá determinar la existencia o no de subsidios, así como los procedimientos que serán aplicados a la exportación de carne de cerdo brasileña hacia la Argentina.

### *Impuestos a los cigarrillos extranjeros en Uruguay*

Argentina deberá recurrir al Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR con miras a buscar una salida al problema relacionado con la incidencia del Impuesto Interno Específico (IMESI) de Uruguay sobre cigarrillos. Los argentinos cuestionan el tratamiento tributario diferenciado conferidos a los cigarrillos importados en relación al producto fabricado en el mercado doméstico. La alícuota del IMESI es del 65,5% sobre el precio de venta de los cigarrillos producidos en Uruguay. Por su parte, cuando los cigarrillos son importados de los demás países del MERCOSUR, son alcanzados por un impuesto adicional del 30% del IMESI, además del cobro del impuesto específico. Tal procedimiento, además de no respetar el principio de trato nacional del GATT-OMC, funciona como una barrera no arancelaria a la importación de cigarrillos.

Una vez constituido el tribunal arbitral, tendrá 60 días para pronunciarse sobre el asunto. El plazo podrá ser prorrogado por 30 días más. El tribunal estará conformado por tres miembros, uno de Argentina, uno de Uruguay y un tercero de otro país miembro de la Unión Aduanera. De acuerdo al Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias, las partes están obligadas a aceptar la sentencia dictada por el tribunal arbitral.

### *Consultas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR*

La utilización de mecanismos de consultas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) tienen como objetivo propiciar soluciones a aspectos relacionados con los instrumentos de política comercial y con la implementación de la normativa del MERCOSUR en el área de comercio. Los procedimientos generales para la presentación, discusión y solución de reclamos de las partes están en el Anexo del Protocolo de Ouro Preto y fueron reglamentados por la Directiva CCM N° 6/96. Las consultas son presentadas en un formulario específico definido por esa directiva. En cada reunión de la CCM, se incluye en la agenda un programa de “Consulta de Estados Parte”, en el cual se presentan las “nuevas consultas”, las “respuestas a las consultas” y el “seguimiento a las consultas”.

Las nuevas consultas presentadas en las reuniones de la CCM durante el primer semestre de 1998 fueron las siguientes:

- Consulta N° 01/98: respuesta de Argentina a Brasil sobre la investigación anti-*dumping* abierta contra las exportaciones brasileñas de cables de transmisión de energía eléctrica de baja y media tensión.
- Consulta N° 02/98: Brasil solicita a Argentina informaciones sobre la investigación anti-*dumping* abierta contra las exportaciones de cadenas soldadas (“correntes de elos soldados”).
- Consulta N° 03/98: respuesta de Argentina a Brasil sobre la divergencia en torno a la clasificación del producto “conexión de PVC”.
- Consulta N° 04/98: Brasil solicita a Argentina que la redacción final de la Resolución 630/94 relativa a la importación de carne de pollo, sea informada a los demás socios antes de su internalización.
- Consulta N° 05/98: Brasil solicita a Argentina aclaraciones sobre el cobro de una tasa fiscal a productos de origen animal y vegetal en tránsito internacional.
- Consulta N° 06/98: Brasil solicita a Uruguay que la Dirección Nacional de Aduanas se aboque a la resolución del problema del embargo de equipos para el uso en la industria de la construcción civil.
- Consulta N° 07/98: respuesta de Argentina a cuestionamientos de Brasil sobre la necesidad de cumplir con las reglas de origen establecidas en el MERCOSUR para equipos de refrigeración o para aire acondicionados con capacidad inferior a las 30.000 frigorías/hora.
- Consulta N° 08/98: respuesta de Brasil a Argentina sobre divergencias en la clasificación arancelaria de “selladores de siliconas”.

- Consulta N° 10/98: Brasil manifiesta preocupación en relación a los criterios utilizados por Argentina para la certificación de equipos eléctricos de baja tensión.
- Consulta N° 11/98: Brasil solicita a Argentina esclarecimientos referidos al cobro de aranceles sobre las exportaciones temporarias de “motores de locomotoras” para ser reparados en otro Estado Parte del MERCOSUR.
- Consulta N° 12/98: Brasil solicita a Argentina la exclusión del polietileno de alta densidad de la lista de productos del régimen de adecuación argentino.
- Consulta N° 13/98: Brasil solicita a Uruguay la exclusión del producto “combinación de refrigerador y congelador” de la lista de productos del régimen de adecuación uruguayo, en virtud de que el producto no es producido por el país.
- Consulta N° 14/98: Paraguay solicita a Argentina la eliminación de la tasa fiscal sobre productos de origen animal y vegetal en tránsito internacional.
- Consulta N° 16/98: Argentina solicita a Brasil que no tengan validez, para los productos originarios de los países del MERCOSUR, los efectos provenientes de la aplicación de la *Portaria* del Estado de São Paulo que establece procedimientos de autorización para comercialización de productos importados.
- Consulta N° 17/98: Argentina solicita a Uruguay la eliminación de toda discriminación en la aplicación del IMESI sobre bebidas sin alcohol a base de jugos concentrados, estableciendo un trato nacional para los productos originarios del MERCOSUR.
- Consulta N° 18/98: Paraguay solicita a Argentina informaciones relativas a las reglas para rotular la cerveza, en virtud de supuestas dificultades encontradas por Paraguay para exportar ese producto al mercado argentino.
- Consulta N° 19/98: Paraguay solicita a Uruguay informaciones sobre el origen del producto “toallas de baño” exportado como producto uruguayo que, en realidad, parece que se trata de un producto fabricado en Chile.

## **B. Sectores especiales**

### *Régimen automotor*

Durante el primer semestre de 1998, los gobiernos de los países del MERCOSUR realizaron un seguimiento de las discusiones sobre el régimen automotor que deberá entrar en vigor en el bloque a partir del año 2000. Todavía no ha sido posible superar cuestiones pendientes, lo que impidió la aprobación de un acuerdo definitivo durante la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, realizada en julio en la ciudad de Ushuaia, Argentina. El establecimiento de reglas comunes para el sector automotor es de fundamental importancia dado que representa actualmente alrededor del 30% del total del comercio entre los países del MERCOSUR.

Los debates sobre las características del futuro régimen se concentran en tres aspectos: (i) los niveles de protección para los productos finales y sus partes; (ii) el porcentaje de contenido subregional; y (iii) el momento a partir del cual no se podrán conceder nuevos subsidios, así como la situación futura de los subsidios ya concedidos. En el caso de los automóviles, se está discutiendo una propuesta de establecer un impuesto a la importación de 35% *ad valorem*, alícuota máxima de AEC que corresponde a los niveles arancelarios consolidados por los países del MERCOSUR ante el GATT-OMC. En el caso de tractores, camiones y ómnibus, persisten divergencias sobre los niveles de AEC. Para las importaciones de autopartes, la propuesta contempla alícuotas de impuesto a la importación entre un 14% y un 18%. Aún no fue posible acordar un nivel mínimo de contenido subregional. Lo más probable es que el contenido mínimo sea del 60%, lo que significa que los automóviles producidos deberán contener, al menos, ese porcentaje de insumos,

partes y piezas originarios de los países integrantes de la Unión Aduanera, para ser considerados bienes de origen local. Sin embargo, no hay consenso en la distribución de contenido de partes y piezas entre los países. Argentina manifestó su deseo de que la mitad del 60% del contenido subregional sea provista por fabricantes argentinos, mientras que la otra mitad sea provista por fabricantes brasileños. Los negociadores brasileños consideran que tal propuesta es inaceptable, por contradecir las reglas del GATT-OMC, las que no admiten la discriminación subregional en la aplicación de las reglas de origen.

La dificultad en alcanzar un acuerdo también está relacionada con la posición de Paraguay y Uruguay, que resisten la propuesta brasileña, apoyada por Argentina, de establecer en un 35% la alícuota del impuesto a la importación de bienes terminados a partir del año 2000. Paraguay no tiene interés en mantener niveles de protección de tal magnitud porque no hay producción local y porque el gobierno acaba de sancionar una ley mediante la cual concede al sector automotor ventajas fiscales por un período de 10 años para aquellas empresas que se establezcan en el país. El programa prevé la exención de impuestos a la importación de bienes de capital, materias primas, componentes, partes y piezas para el montaje. Otra ventaja contenida en el programa es la posibilidad de importar vehículos terminados con un descuento del 50% del arancel aduanero sobre valores correspondientes a las exportaciones de las terminales.

En el caso de Uruguay, que tiene fábricas de Citroën, Peugeot y Renault, el sector automotor cuenta con una política arancelaria establecida desde 1990: los productos finales importados de terceros mercados pagan un impuesto de importación del 20%. Con miras a la incentivación de la instalación de terminales en el país, el gobierno uruguayo cobra un arancel del 2% sobre la importación de automóviles desarmados (CKD). Según la posición defendida por sus negociadores, la firma de un acuerdo automotor por parte de Uruguay, quedaría condicionada a la concesión de un *waiver* para el mantenimiento del actual sistema y de las preferencias negociadas bilateralmente en el ámbito de los acuerdos PEC (Brasil-Uruguay) y CAUCE (Argentina-Uruguay) hasta el año 2005. Esto significaría que la industria uruguaya estaría habilitada a utilizar un mayor porcentaje de partes y piezas extrazona, en alrededor del 60%. Como contrapartida, dentro de ciertos plazos, la industria uruguaya pasaría a operar con un “índice de contenido preferencial subregional”, según el cual se comprometería a utilizar en su montaje de vehículos por lo menos un 50% de piezas producidas en la subregión.

Otro punto del nuevo acuerdo incluye la concesión de incentivos gubernamentales y la participación de los gobiernos provinciales o estatales en las nuevas inversiones realizadas por las terminales. Tales eventos, según la evaluación de determinados países -en particular de Argentina- han introducido distorsiones en la asignación espacial de inversiones de las terminales en el MERCOSUR. En este caso, los negociadores argentinos presentaron una propuesta según la cual, a partir del año 2000, las terminales de la subregión beneficiadas con cualquier tipo de subsidio (conferidos por Brasil o por Argentina) tendrán productos que deberán pagar como si fuesen originarios de países que no pertenecen al MERCOSUR, lo que significaría que en el comercio intrarregional esos automóviles pagarían una alícuota del 35%. Por su parte, los representantes de la industria brasileña, a través de manifestaciones de ANFAVEA, consideran que la propuesta de Argentina es inaceptable.

De acuerdo con las normas GATT-OMC consolidadas por las TRIMs (*Trade Related Investment Measures*), el régimen automotor no podrá usar mecanismos de estímulo a las inversiones que exijan como contrapartida la concesión de beneficios, el cumplimiento de metas de exportación, el equilibrio de flujos de importación y exportación del sector, o la fijación de un contenido local mínimo para la producción de bienes. De hecho, estas medidas, consolidadas en las políticas industriales para el sector automotor en vigor en Argentina, Brasil y Uruguay, deben ser eliminadas antes del 31 de diciembre de 1999, fecha en la que finalizará el período de transición de cinco años fijado por las TRIMs para los países en desarrollo.

Por lo menos, ya existe consenso entre los negociadores en torno a tres puntos del futuro acuerdo: (i) la fecha de implantación del régimen automotor (1° de enero de 2000); (ii) habrá libre comercio intrazona; y (iii) serán eliminados los subsidios que generan distorsiones en la competitividad relativa de los países.

Las asociaciones de fabricantes de vehículos automotores de Argentina y Brasil -ANFAVEA y ADEFA, respectivamente- defienden con sus gobiernos la inclusión en el régimen automotor de una cláusula que permita una disminución del 50% de las alícuotas del impuesto de importación de productos finales y autopiezas, cuando sean compradas por productores establecidos en el MERCOSUR. Para los importadores de marcas no instaladas en uno de los cuatro países, debería cobrarse la alícuota de manera integral. Según entienden los representantes de la industria automotriz, el cobro de tarifas diferenciadas regiría entre los años 2000 y 2005, período necesario para que la industria pueda implementar los ajustes necesarios para competir sin desventaja con las importaciones. En la práctica, si se aceptaran las propuestas de los fabricantes, se extenderían hasta el 2005 las reglas del régimen automotor actualmente en vigencia en Argentina y Brasil. Este régimen sólo beneficiaría a empresas ya instaladas en el mercado argentino y brasileño, y excluiría a las terminales que vinieran a instalarse en la subregión, luego de la aprobación del nuevo sistema.

A su vez, los importadores independientes establecidos en Brasil, demandan la manutención del sistema actual de cuotas. Según el régimen vigente en Brasil, las importaciones para una cuota anual de 50.000 vehículos, distribuidas entre los países, pagan un 50% del arancel pleno, lo que equivaldría a un impuesto de importación de 24,5% durante 1998.

### *Sector Azucarero*

Las negociaciones sobre el comercio del sector azucarero en el MERCOSUR no han presentado avances significativos desde la creación de la Unión Aduanera. El azúcar representa hoy uno de los pocos casos en que no fue posible llegar a algún tipo de acuerdo para liberalizar el comercio intra-bloque. La última vez que los negociadores trataron el tema fue durante la reunión del GMC de julio de 1997. El tema volvió a ser incluido en la agenda de negociación a solicitud de los negociadores brasileños.

Brasil viene demandando la liberalización del comercio intrarregional. El arancel de importación sobre el azúcar importado por Argentina varía entre el 20% para las compras intrarregionales, y el 39% para las importaciones procedentes de mercados extrazona. El procedimiento para este caso consistiría en incluir al azúcar en el régimen de adecuación y en fijar aranceles decrecientes, hasta que se alcance la completa liberalización del comercio intra-MERCOSUR. La clasificación del azúcar como producto sensible en el régimen de adecuación, debería implicar la reducción a cero de las alícuotas que inciden sobre el comercio intra-bloque antes del 1 de enero del año 2001.

Según la evaluación de los productores argentinos del sector, las políticas gubernamentales de Brasil que afectan la producción de azúcar/alcohol -especialmente Proalcool- implicarían la concesión de subsidios "implícitos" al sector, disponiendo de materia prima (caña de azúcar) para la producción de azúcar a precios extremadamente bajos. Cuando el gobierno brasileño fija, por ejemplo, en 22% el porcentaje de alcohol de caña de azúcar que debe ser mezclado con combustibles (nafta/gasolina), crea un mercado cautivo que reduce los costos de producción de azúcar. En el caso de que se reduzca la producción de alcohol en Brasil, los argentinos temen que aumente la producción de azúcar, con la consecuente pérdida de mercado de la producción local.

Argentina tuvo una producción de 1,65 millones de toneladas de azúcar y 102 millones de litros de alcohol en la última zafra (1996-97). La producción brasileña es significativamente mayor: 14,8 millones de toneladas de azúcar y 14.000 millones de litros de alcohol. La productividad media en una plantación de caña de azúcar es de 59,1 toneladas por hectárea en Argentina contra 47,1 a 75,5 toneladas por hectárea en Brasil.

Teniendo en vista las dificultades para incorporar el sector azucarero en el régimen de la Unión Aduanera, el GMC decidió -en su XXX Reunión- elevar a los presidentes reunidos en ocasión del Consejo Mercado Común, una propuesta de decisión que permita la liberalización del comercio intrazona del sector azucarero,

a partir de la aplicación de una Política Azucarera Común del MERCOSUR. Los principales compromisos a ser establecidos por los países serían: (i) la definición, antes del 1º de enero de 1999, de todos los aranceles aplicables a los productos del sector, tanto para el comercio intra-MERCOSUR como para el comercio con terceros países; estos aranceles deberán “incorporar” restricciones no tarifarias, sustituyendo así el régimen de protección vigente en los países; en los casos en que el nivel arancelario resultara superior a los niveles consolidados en el GATT-OMC, será mantenido el actual nivel de protección; (ii) para las importaciones intra-MERCOSUR, se propone a partir del 1º de enero del año 2000 una desgravación progresiva de las alícuotas del impuesto de importación fijada por los países para entrar en vigor a partir del 1º de enero de 1999, hasta alcanzar el 0% el 1º de enero del año 2002; y (iii) el nivel del AEC será de 16% e incidirá sobre las importaciones provenientes de terceros mercados a partir del 1º de enero del año 2002, exceptuándose los acuerdos comerciales firmados o las negociaciones entre el MERCOSUR y terceros países.

### **C. Protocolo de Defensa de la Competencia**

Continúan las actividades del Comité Técnico N° 5 tendientes a preparar el proyecto de Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia en el MERCOSUR. El GMC examinó el proyecto de cooperación en el marco del Programa BID-MERCOSUR. Los objetivos del proyecto -a ser ejecutado conjuntamente por los órganos nacionales de defensa de la competencia- son: (i) viabilizar la implementación del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, analizando la experiencia de la Comisión Europea en la materia y realizando seminarios anuales para discutir estudios de caso; (ii) realizar actividades y accionar los medios necesarios para la difusión de una cultura de la competencia en el MERCOSUR; (iii) desarrollar programas para la capacitación de funcionarios y técnicos de los órganos nacionales de defensa de la competencia; y (iv) fortalecer la capacidad administrativa de los órganos nacionales de defensa de la competencia.

## **CAPITULO IV. POLITICAS COMUNES, ARMONIZACION DE POLITICAS Y OTRAS MEDIDAS DE PROFUNDIZACION**

Todo indica que durante los últimos seis meses, el principal avance en el proceso de integración del MERCOSUR -en el ámbito de medidas que apuntan a su profundización- fue la aprobación del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR. El acuerdo define un marco de negociación intra-bloque que permite que los países presenten ofertas específicas para completar, en un plazo máximo de 10 años, el programa de liberalización del comercio de servicios.

### **A. Liberalización del sector servicios**

El Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR fue firmado en el mes de diciembre de 1997. Inspirado en gran medida en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicio (GATS), el Protocolo define un marco de negociación intra-bloque que permitirá a los países presentar ofertas de liberalización comercial en el sector.

Las obligaciones y disciplinas generales del acuerdo están fundamentadas en los principios de: (i) “trato de nación más favorecida”, por el que cada Estado Parte está obligado a otorgar inmediata e incondicionalmente, a los servicios y a los prestadores de servicios de cualquier otro Estado Parte, un trato no menos favorable que aquél concedido a un socio específico, ya sea en el ámbito del MERCOSUR o de cualquier otro acuerdo internacional; (ii) “trato nacional”, por el que cada Estado Parte está obligado a otorgar a los servicios o prestadores de servicios de cualquier otro socio, un tratamiento no menos favorable que aquél conferido a sus propios servicios o prestadores de servicios similares; (iii) no adopción de medidas que fijen límites cuantitativos al número de prestadores de servicios, al número total de operaciones, al valor total de los activos o las transacciones de servicios en forma de contingentes numéricos, o que establezcan restricciones a tipos específicos de persona física o jurídica y a la participación de empresas extranjeras; y (iv) transparencia en todas las medidas domésticas que puedan afectar el comercio intra-bloque de servicios. La contratación de servicios gubernamentales no se somete a los principios y reglas del Protocolo de Servicios.

La definición de compromisos específicos de liberalización será realizada a partir de rondas de negociaciones sucesivas con miras a completar, en un plazo máximo de 10 años, el Programa de Liberalización del comercio de servicios entre los países. Las rondas de negociación serán realizadas anualmente y tendrán como objetivo principal la incorporación progresiva de sectores, actividades y modos de prestación de servicios del Programa de Liberalización, como el aumento del nivel de compromisos específicos asumidos por los Estados Parte.

Por intermedio de la Resolución N° 31/98, el Grupo Mercado Común (GMC) creó el Grupo de Servicios como órgano auxiliar en el tratamiento de cuestiones relacionadas al comercio de servicios entre los países del MERCOSUR. El Grupo de Servicios deberá organizar la convocatoria y llevar a cabo las rondas anuales de negociación de los compromisos específicos en el área de servicios, convocando -cuando lo juzgue necesario- a los coordinadores y los delegados de los Estados Parte que participan de las negociaciones del sector.

El Consejo Mercado Común (CMC), durante su XIV Reunión, aprobó las disposiciones sectoriales específicas que regirán la aplicación del Protocolo de Liberalización para los siguientes tipos de prestación de servicios: (i) movimiento de personas físicas proveedoras de servicios; (ii) servicios financieros; (iii) servicios de transporte terrestre y acuático; y (iv) servicios de transporte aéreo. Además, fueron aprobadas listas de compromisos iniciales presentadas por los Estados Parte, que contienen ofertas para los siguientes sectores:

- **Argentina:** (i) servicios profesionales y otros servicios prestados a las empresas; (ii) servicios de comunicaciones (cuya oferta está condicionada a la aprobación por el Congreso Nacional y su ratificación)

por el Ejecutivo); (iii) servicios de construcción y servicios de ingeniería; (iv) servicios de distribución; (v) servicios financieros; (vi) servicios de turismo y otros servicios relacionados con viajes; y (vii) servicios de transporte.

- **Brasil:** (i) servicios profesionales y otros servicios prestados a las empresas; (ii) servicios de comunicaciones; (iii) servicios de construcción y servicios de ingeniería; (iv) servicios financieros; (v) servicios de turismo y otros servicios relacionados con viajes; y (vi) servicios de transporte.
- **Paraguay:** (i) servicios de telecomunicaciones; (ii) servicios financieros; (iii) servicios de turismo y otros servicios relacionados con viajes; y (iv) servicios de transporte.
- **Uruguay:** (i) servicios profesionales y otros servicios prestados a las empresas; (ii) servicios de comunicación; (iii) servicios financieros; y (iv) servicios deportivos, culturales y de entretenimiento.

Las listas nacionales contienen compromisos horizontales -válidos o aplicables a todos los sectores-, detalle de las ofertas por sectores y sub-sectores, limitación de las condiciones de acceso a los mercados nacionales, limitaciones al trato nacional y presentación de compromisos adicionales.

## **B. Asuntos jurídicos**

### *Normativa MERCOSUR*

Durante la XXVII Reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), Argentina presentó un reclamo a Brasil, Paraguay y Uruguay, en razón de que estos países no tienen incorporados a sus respectivas legislaciones domésticas, un conjunto de resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) referente al sistema transitorio de facilitación del comercio de productos fitosanitarios del MERCOSUR.

Los representantes de Paraguay alegaron que la no internalización de las medidas no afecta el comercio intra-MERCOSUR, toda vez que su legislación sobre la materia es similar a las normas aprobadas por las resoluciones del GMC. Por su parte, los negociadores brasileños reconocieron la obligación genérica de los Estados Parte de incorporar a los respectivos ordenamientos jurídicos las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, aunque -para el caso en cuestión- resaltaron que no fue fijado un plazo para su incorporación. Además, Brasil manifestó su interés en la aprobación del referido sistema. Tanto es así, que ya había presentado al SGT N° 8 “Agricultura” una propuesta para una armonización de carácter definitivo.

Un reclamo de la misma naturaleza fue realizado por Argentina a los representantes de Uruguay, en razón de que este último país no ha incorporado a su legislación doméstica, las resoluciones del GMC relativas al registro y comercialización de productos farmacéuticos.

El GMC analizó la situación de la incorporación de la normativa MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos nacionales durante su XXIX Reunión. En tal oportunidad, decidió realizar un encuentro técnico en el que deberá prepararse, en base a criterios comunes, una lista consolidada de la normativa MERCOSUR que encuentra dificultades para su incorporación a la legislación de los países, así como explicaciones detalladas sobre los motivos que originan esa situación. El encuentro técnico tendrá lugar en Brasilia durante agosto de 1998.

Dos Resoluciones del GMC, la N° 22/98 y la N° 23/98, tratan el asunto y tienden a reforzar los medios para garantizar que los poderes legislativos de los países consideren como prioritarios los proyectos en trámite referidos a la implementación de la normativa MERCOSUR. Además, el GMC decidió que todos los proyectos de Resolución y Decisión del MERCOSUR deberán ser remitidos a las Secciones Nacionales de la CCM, con sus respectivos antecedentes, a fin de permitir un análisis interno de la normativa y los trámites necesarios para su incorporación a la legislación de los países.

Durante su XIV Reunión, el Consejo Mercado Común (CMC) acordó requerir a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, que establezca los medios para que los poderes legislativos de los Estados Parte confieran prioridad a los distintos proyectos en trámite parlamentario que traten la implementación, por parte de los países, de la normativa MERCOSUR aprobada hasta la fecha por los órganos deliberativos.

#### *Protocolo Común de Defensa del Consumidor*

Luego de cinco años de negociaciones, los cuatro países del MERCOSUR no consiguieron llegar a un acuerdo sobre una legislación común en materia de defensa de la competencia. La propuesta del Protocolo de Defensa al Consumidor para el MERCOSUR se convirtió en un blanco para las críticas de los juristas y especialistas brasileños. La posición que sostienen es que la propuesta aprobada en diciembre de 1997 por los Ministros de Economía y de Justicia de los países del bloque, significa renunciar a determinados derechos ya consolidados en la legislación brasileña de defensa del consumidor. Entre esos puntos estarían la prohibición de cláusulas contractuales abusivas y la penalización de las prácticas de propaganda engañosa y de precios abusivos. Hasta el momento, los negociadores sólo llegaron a un acuerdo sobre el contenido del protocolo en cuatro áreas, a saber: (i) definiciones de consumidor y proveedor; (ii) referencia a los derechos básicos del consumidor; (iii) sanidad y seguridad de los productos; y (iv) deber del proveedor de informar al consumidor sobre los riesgos del producto. Mientras el Código de Defensa del Consumidor del MERCOSUR no sea aprobado, el comercio de mercaderías entre los países debe seguir los términos de la Resolución 126/94 del Grupo Mercado Común. Según los términos de esa resolución, el exportador debe adaptar su producto de manera que pueda cumplir con las normas de defensa del consumidor establecidas por el país de destino.

El principal problema relacionado con la creación del Protocolo de Defensa del Consumidor es que Argentina, Paraguay y Uruguay no poseen normas para la defensa del consumidor del mismo nivel que las vigentes en Brasil. Hay, por lo tanto, una asimetría en la legislación vigente entre los países, que se refleja en los términos del Protocolo aprobado. Una alternativa para solucionar el problema sería, según la opinión de algunos juristas, la aprobación de una legislación unificada con la fijación de criterios mínimos de observancia por parte de los Estados Nacionales.

De cualquier manera, la aprobación del Protocolo Común de Defensa del Consumidor no garantiza que la nueva regulación sustituya la actual legislación brasileña sobre la materia. A diferencia de lo que ocurre en Argentina y Paraguay, las constituciones de Brasil y Uruguay vedan la recepción automática del derecho internacional. En el caso de Brasil, la incorporación del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR a la legislación nacional depende de la aprobación del Congreso Nacional. Al respecto, es de esperar una fuerte resistencia proveniente de la ausencia o flexibilización de los parámetros de defensa del consumidor ya incorporados al código brasileño.

El Comité Técnico N° 7 que trata el asunto, deberá presentar en la próxima reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR de 1998, una lista de temas pertinentes que tengan posibilidad de ser aprobados como normativa común del bloque.

#### *Centro Privado de Solución de Controversias*

La existencia de seguridad jurídica y de criterios que garantizan uniformidad en la interpretación de las normas constituye un pre-requisito para el avance de la integración económica, al reducir el riesgo de que los conflictos entre agentes conduzcan a un debilitamiento de los lazos económicos desarrollados desde la creación de la Unión Aduanera. La existencia de mecanismos de solución de controversias y arbitraje representa uno de los principales elementos de la red jurídica, responsable de otorgar estabilidad -en el largo plazo- a los procesos de integración y a los flujos de comercio e inversiones.

La normativa MERCOSUR no preveía, hasta hace poco tiempo, el uso de mecanismos de arbitraje para resolver disputas que involucrasen a los Estados Parte o a un Estado y un particular. No hay mecanismo de arbitraje previsto para el caso de conflictos que involucren exclusivamente agentes privados. La aprobación por el Consejo Mercado Común del “Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional del MERCOSUR”, permitió establecer los criterios que pasarán a regular el arbitraje como medio privado y alternativo para la solución de controversias surgidas en contratos comerciales internacionales entre agentes privados de la subregión.

Con miras a superar esa limitación del andamiaje legal, la Cámara de Comercio Argentino-Brasileña, a través de sus dos secciones -la de Argentina y la de Brasil- creó un Centro de Conciliación y Arbitraje, organismo especialmente diseñado para resolver conflictos entre agentes privados del MERCOSUR. Inaugurado el 14 de mayo, el sistema privado de solución de controversias funcionará en base a resoluciones tomadas por un tribunal integrado por tres árbitros y aceptadas voluntariamente por las partes interesadas en base a un compromiso previo. Los árbitros serán seleccionados por las partes interesadas de una lista con nombres de aproximadamente 40 abogados de los cuatro países del MERCOSUR. Un comité de selección será el encargado de elegir a los candidatos a árbitros. La inclusión de sus nombres en la lista dependerá de una evaluación académica y del conocimiento específico que se tenga sobre la materia a ser juzgada.

A partir de su creación, los contratos establecidos entre agentes privados del MERCOSUR pueden contener una cláusula que elige al Centro como órgano a ser consultado en caso de disputas o controversias entre partes privadas, ahorrando tiempo y recursos en relación a los trámites judiciales tradicionales. Este sistema tiende a conferir mayor previsibilidad y confiabilidad a los contratos firmados entre agentes privados del MERCOSUR. Este mecanismo procura especialmente beneficiar a pequeñas y medianas empresas, debido a que los costos derivados de los conflictos comerciales y de los procesos judiciales pueden comprometer tanto la viabilidad de sus negocios como su misma supervivencia. En el caso de Brasil, las nuevas reglas sobre arbitraje establecidas por la Ley N° 9.037 de 1996, confieren confiabilidad al nuevo sistema creado en el ámbito del MERCOSUR, en la medida que impide a las partes recurrir a la Justicia después de haber firmado contratos en donde se opta por el juicio arbitral para la solución de controversias.

Otra iniciativa que apunta en esa dirección está siendo desarrollada por el Centro Institucional de Mediación del Colegio de Escribanos de la Capital Federal, de Argentina. Este centro presta, desde 1995, servicios de mediación. El Centro está estudiando una propuesta de creación del Registro de Mediadores y Asesores Técnicos del MERCOSUR, el que reuniría a abogados, escribanos y especialistas en diversas áreas y con experiencia en arbitraje y solución de controversias, de todos los países del bloque. El Registro de Mediadores sería supervisado por un órgano administrativo que mantendría una relación directa con la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, lo que garantizaría la calidad de los mediadores y la imparcialidad en su selección.

#### *Cooperación en el área de seguridad*

Los Ministros del Interior y de Justicia del MERCOSUR establecieron en abril de 1998, el Plan de Seguridad para la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. El objetivo del plan es posibilitar la planificación y la ejecución de acciones concertadas entre los gobiernos de los tres países en las áreas de combate al narcotráfico, robo de automotores, contrabando de mercaderías y tráfico de menores. Además de la participación de los tres países, el plan también fue refrendado por Uruguay y por los dos países asociados al MERCOSUR, Bolivia y Chile. Las acciones previstas incluyen la creación de un sistema de información y coordinación entre las fuerzas policiales y de seguridad de los seis países. Asimismo, establece una subcomisión de representantes que deberá fiscalizar el cumplimiento de los objetivos previstos en el acuerdo.

Ciudad del Este en Paraguay, Foz do Iguazú en Brasil y Puerto Iguazú en Argentina, serán las ciudades en las cuales se implementarán las medidas acordadas. Tradicionalmente, estas localidades registran un gran número de sucesos que configuran -según la evaluación de las autoridades- riesgos para la seguridad de los países.

Adicionalmente, el Consejo Mercado Común (CMC) ratificó el entendimiento firmado por los Ministros del Interior y de Justicia del MERCOSUR y los países asociados, relativo al mecanismo conjunto de registro de compradores y vendedores de armas de fuego, municiones y explosivos. El mecanismo conjunto estará integrado por las respectivas bases de datos y otros sistemas de archivo de informaciones de los órganos nacionales competentes. Las consultas e informaciones solicitadas por cualquier Estado signatario serán respondidas a través del “Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, Bolivia y Chile”.

### **C. Asuntos culturales y educativos**

Aprobado por los países en diciembre de 1997 y presentado a las autoridades durante la VI Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR realizada en julio de 1998, el Sello MERCOSUR Cultural deberá facilitar el tránsito de obras de arte y otros bienes y servicios culturales entre los cuatro países. Sin embargo, sólo uno de los cuatro países del MERCOSUR, Brasil, ha internalizado la medida. En marzo de 1998, el Ministerio de Cultura de Brasil publicó una resolución que simplifica los procedimientos de tránsito y fiscalización aduanera para este tipo de bienes. Las obras de arte que hayan recibido el Sello MERCOSUR Cultural no precisan ser examinadas en las aduanas, quedando autorizada su fiscalización sólo en el local donde serán expuestas o utilizadas. Con la aprobación de la medida, también fue simplificada y racionalizada la documentación exigida en la exportación temporaria de bienes culturales.

Otras cuestiones están siendo negociadas por los Ministros de Cultura, en particular la posibilidad de exceptuar del cobro de tasas portuarias a los bienes culturales, la implementación de una página en *Internet* sobre el MERCOSUR Cultural, la creación de un sistema de coordinación y consulta entre las principales bibliotecas de los países y la creación de nuevas actividades culturales conjuntas.

En el área de educación, los Ministros de Educación de los países del MERCOSUR firmaron un “memorándum de entendimiento” cuyo propósito es permitir que los diplomas a nivel de grado, obtenidos en cualquiera de las Universidades de los países de la subregión, sean automáticamente reconocidos por los demás socios (incluidos Bolivia y Chile). Esto implicaría la habilitación inmediata de todo profesional superior para el ejercicio de la profesión en cualquier país de la Unión Aduanera. Hasta el momento, los requisitos de habilitación para el ejercicio profesional fueron negociados para algunas pocas carreras y, en general, estuvieron basados en acuerdos bilaterales. La implementación de este memorándum de entendimiento demandará la negociación de normas comunes que permitan evaluar el nivel de calidad de las instituciones de enseñanza superior de los países. Por el sistema propuesto, la adhesión de las Universidades -públicas o privadas- al sistema de habilitación de diplomas con validez subregional deberá ser voluntaria. Otra medida importante para la instrumentación del memorándum es la creación de una red de información sobre los sistemas educativos de los países del MERCOSUR.

### **D. Asuntos financieros**

Técnicos del área financiera de los países del MERCOSUR están ajustando los términos de un acuerdo que permitirá a los bancos y a otras instituciones financieras establecidas en la subregión, vender acciones de sus fondos de inversiones a clientes de los países vecinos. En un primer momento, la meta es autorizar las negociaciones de acciones de fondos de renta variable.

Mientras tanto, un aspecto en particular está dificultando la conclusión del acuerdo. En Brasil no está permitido que las carteras de inversiones de fondos contengan acciones de empresas de afuera del MERCOSUR. En el caso de los demás países, las instituciones financieras están autorizadas a utilizar hasta un 25% de sus recursos en acciones de empresas no establecidas en la subregión. La tendencia es que Brasil altere su política, permitiendo que los recursos de los fondos sean destinados a la compra de aquellas acciones, de forma tal que se alcance mayor convergencia de las reglas entre los países. Los inversores que utilizarán sus recursos en fondos administrados por instituciones financieras de otros países del bloque, tributarán sus rendimientos en base a la alícuota del mercado de origen de las inversiones.

## **E. Asuntos militares**

El XI Simposio sobre Estudios Estratégicos reunió en Buenos Aires, a los miembros de las Fuerzas Armadas de los países que integran el MERCOSUR y de sus miembros asociados, Bolivia y Chile. Estos eventos comenzaron en 1987 con encuentros binacionales que reunieron a Argentina y Brasil. Más tarde fueron incorporados los demás socios del MERCOSUR. La finalidad de esos simposios es fortalecer las relaciones entre las fuerzas militares del bloque, de forma tal que se pueda establecer en el futuro, un sistema de intercambio y de asesoramiento mutuo. Este sistema podría contemplar la posibilidad de crear un programa de adiestramiento conjunto para las fuerzas armadas, de avanzar en la cooperación en el campo académico y de desarrollar estudios de problemas estratégicos en la subregión.

Durante el Simposio, los militares argentinos presentaron su visión sobre el tema de “transparencia y cooperación tecnológica nuclear”. Los países también debatieron la propuesta de creación de un futuro esquema de defensa subregional, a partir de los avances alcanzados en los programas conjuntos de planeamiento y seguimiento de los asuntos de defensa y seguridad.

La XIV Reunión del Consejo Mercado Común aprobó el «Entendimiento Relativo a la Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional». En el Entendimiento, los países miembros del MERCOSUR y sus asociados, se comprometieron a adoptar todas las medidas -conforme a sus respectivas legislaciones- para que la capacidad material y humana disponible sea direccionada a aumentar la eficiencia de las tareas de prevención, control y represión de delitos, especialmente aquéllas asociadas al narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, robo y hurto de vehículos, lavado de dinero y tráfico de personas.

## **F. Asuntos laborales y sociales**

### *Foro de Mujeres del MERCOSUR y Reunión Especializada de la Mujer*

Creado en 1995, el Foro de Mujeres del MERCOSUR promovió en marzo de 1998 el primer encuentro de la Delegación de la Provincia de Buenos Aires. Participaron de este encuentro, realizado en la ciudad argentina de La Plata, dirigentes nacionales y de los otros tres países del MERCOSUR. El principal objetivo del Foro fue el de crear las condiciones para que las mujeres puedan contribuir efectivamente al avance del proceso de integración, a través del aporte de sus experiencias y sus visiones sobre los problemas generales y sobre las cuestiones que afectan a las mujeres.

Paralelamente, en el ámbito de la estructura institucional del MERCOSUR, el Grupo Mercado Común (GMC) creó mediante la Resolución 20/98, la Reunión Especializada de la Mujer. La Reunión tendrá como tarea analizar la situación de la mujer, teniendo en consideración la legislación vigente en los Estados Parte en lo que se refiere al concepto de igualdad de oportunidades, con el propósito de que se pueda contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de la subregión. La Reunión Especializada de la

Mujer estará integrada por representantes gubernamentales de los cuatro países miembros y la coordinación nacional de las respectivas Secciones Nacionales será ejercida por órganos determinados por los Estados.

Para el desarrollo de sus actividades, la Reunión Especializada de la Mujer podrá contar con el asesoramiento del Foro de Mujeres del MERCOSUR, así como de otras asociaciones regionales reconocidas legalmente, que tengan por objeto temas referentes a la mujer en áreas relacionadas con los principios y objetivos del MERCOSUR.

### *Legislación laboral*

El creciente número de trabajadores argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos que trabajan en los países vecinos está creando un mercado de trabajo subregional. Este mercado emergente requiere de una mayor flexibilidad para la transferencia de mano de obra, tratando de evitar que los trabajadores y las empresas tengan que incurrir en costos económicos y sociales derivados de la necesidad de adaptarse a la nueva legislación laboral.

El MERCOSUR ya aprobó acuerdos bilaterales que permiten a los trabajadores beneficiarse del Convenio Multilateral de Seguridad Social. Actualmente, además de indefiniciones relativas a los métodos de computación del tiempo trabajado en el país vecino y de la imposibilidad de transferencia de recursos para la contribución en fondos de pensión de otros países sin tributo fiscal, los legisladores nacionales demostraron poca disposición para discutir los términos de este acuerdo.

El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) presentó a las autoridades negociadoras recomendaciones para que los países del MERCOSUR aprueben 34 convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que propiciaría un aumento de la flexibilidad y una mayor integración entre los mercados de trabajo nacionales. Por el momento, sólo 12 de las 34 convenciones fueron ratificadas por los países miembros.

## **G. Aspectos institucionales**

El Grupo Mercado Común (GMC) recibió una comunicación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) donde se presenta una propuesta con miras a profundizar los mecanismos de comunicación y trabajo conjunto entre los dos órganos. El GMC, a su vez, destacó que la inclusión del FCES en la estructura institucional del MERCOSUR creó un canal privilegiado para la comunicación entre los diversos actores sociales y las autoridades negociadoras que deberá ganar importancia a medida que avance el proceso de integración.

Un encuentro de representantes del FCES con la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), realizado el 23 de julio, concluyó en la realización de un trabajo conjunto para incrementar la influencia de ambos en el esquema institucional del MERCOSUR.

En la VII Reunión Plenaria del FCES, realizada los días 22 y 23 de julio, se discutió el acuerdo regional sobre el comercio de servicios, el estado de las negociaciones del ALCA, la política de promoción de las inversiones orientada hacia el desarrollo sustentable de la subregión, el problema de las restricciones no arancelarias sobre el comercio intrarregional, la ley de “maquila” de Paraguay y las políticas para las pequeñas y medianas empresas. También se aprobaron recomendaciones, para el GMC, sobre la armonización de las normas de defensa del consumidor.

Teniendo en cuenta la creciente importancia de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en lo que se refiere a la generación de renta y creación de empleos en las economías del MERCOSUR, el GMC propuso -durante su reunión de mayo de 1998- que los funcionarios de los cuatro países responsables del tema PyMEs,

realicen consultas informales. El propósito de las consultas será la realización de un seminario durante el segundo semestre de 1998. Las conclusiones de este evento serán evaluadas por las autoridades negociadoras, con el objetivo de fijar criterios y reglas para el tratamiento de las PyMEs en el ámbito del MERCOSUR.

Otra iniciativa que se concretó en el área institucional fue la aprobación por el Consejo Mercado Común (CCM) del Manual de Normas, elaborado con el apoyo del INTAL, referentes al uso del logotipo “MERCOSUR”.

#### *El Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR*

Los Presidentes de los cuatro países del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, ratificaron durante la XIV Reunión del Consejo Mercado Común, la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático de 1996, mediante la firma del “Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR”.

El Protocolo establece que, en caso de ruptura del orden democrático en cualquiera de los países, los demás Estados Parte promoverán consultas entre sí y con el país afectado. En el caso de que las consultas no resulten fructíferas, se podrá decidir la suspensión del derecho del país de participar de los distintos órganos responsables de la conducción del proceso de integración o, incluso, la suspensión de los derechos y obligaciones emanadas de los acuerdos que rigen el funcionamiento de la Unión Aduanera. La aplicación de estas sanciones al país que rompa el orden democrático, será decidida por consenso entre las partes. Los términos del Protocolo pasarán a ser parte integrante del Tratado de Asunción y deberán ser extendidos a los futuros acuerdos de comercio que el MERCOSUR celebre con terceros países.

### **H. Compras gubernamentales**

El Grupo Mercado Común (GMC) estableció, mediante la Resolución N° 34/98, los criterios, directrices, procedimientos y plazos para la negociación de un régimen de compras gubernamentales para el MERCOSUR. Según lo resuelto por el GMC, el Grupo *Ad Hoc* “Compras Gubernamentales” deberá elaborar un marco normativo que asegure la efectiva participación de las empresas establecidas en los países del bloque, en los procesos de compras gubernamentales, antes del 31 de diciembre de 1998.

Este marco normativo deberá contener disciplinas generales que contemplen los siguientes principios y aspectos: (i) trato nacional; (ii) cobertura de bienes y servicios abarcados por el régimen, así como las jurisdicciones nacionales y la inclusión de actuación de las empresas; y (iii) reglas de transparencia que aseguren el acceso a la información y al ejercicio del derecho de los interesados, en aspectos tales como el registro y la calificación de los proveedores, especificaciones técnicas, requisitos básicos para la elaboración de licitaciones, derecho a impugnar, existencia de un sistema de solución de controversias, disponibilidad de informaciones estadísticas, etc.

### **I. Medio ambiente**

Con miras a viabilizar la actuación concertada y acciones rápidas para prevenir desastres ambientales y combatir sus consecuencias, el GMC decidió -en su XXIX Reunión- incluir el tema de “emergencias ambientales” en el programa del Subgrupo de Trabajo N° 6 “Medio Ambiente”. Este grupo deberá definir prioridades y proponer al GMC los mecanismos de coordinación y directrices generales para la implementación de la cooperación entre los Estados Parte del MERCOSUR sobre esta materia. El Subgrupo de Trabajo N° 6 también está evaluando los sistemas de informaciones sobre medio ambiente disponibles en los distintos países, con el objetivo de crear un “Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR”, para su funcionamiento en tiempo factible.

## **J. Listas de abastecimiento y Arancel Externo Común**

La lista de abastecimiento es un instrumento creado para la adopción de acciones puntuales en el campo arancelario, con carácter excepcional y por tiempo limitado, con el propósito de garantizar el normal y fluido abastecimiento de productos en los Países Miembros. En virtud de ese instrumento los socios estaban, hasta hace poco, autorizados a incluir semestralmente hasta veinte ítems arancelarios para los cuales podían implementar aranceles inferiores a los incluidos en el Arancel Externo Común (AEC).

En reuniones realizadas en el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), algunos socios habían apuntado la necesidad de restringir el uso de ese instrumento, ya sea en relación al número de ítems o al *modus operandi*. En la XXX Reunión de la CCM, realizada en julio de 1998, se prorrogó la vigencia de este instrumento hasta diciembre del año 2000 (Resolución GMC N° 69/96), aunque con algunas modificaciones. El número de ítems arancelarios que pueden ser incorporados a la referida lista, por cada Estado Parte, fue reducido de 20 a 15. La lista puede ser actualizada cada semestre, admitiéndose tanto la sustitución de ítems como su renovación por única vez. En caso de persistir los problemas de abastecimiento, el país interesado deberá informar esa situación al Comité Técnico N° 1 “Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías” para que, como acción prioritaria, sea evaluada la posibilidad de promover una reducción definitiva del AEC.

## **K. Código Aduanero del MERCOSUR**

Los negociadores brasileños presentaron una reformulación del Proyecto de Protocolo Adicional al Código Aduanero del MERCOSUR, basada en sugerencias presentadas en reuniones anteriores por los representantes de los demás países socios y enriquecida con nuevas contribuciones. La propuesta brasileña fue aceptada como texto base para la continuación de los trabajos, quedando establecido que tal decisión no implica una aprobación tácita de parte o de todo su contenido.

## CAPITULO V. INFRAESTRUCTURA

Uno de los desafíos del proceso de integración del MERCOSUR está relacionado con la adecuación de la infraestructura a los requisitos y a las perspectivas de desarrollo económico del bloque, especialmente en las áreas de transporte, energía y comunicaciones. El objetivo a alcanzar es doble: (i) la remoción de los obstáculos físicos al flujo de mercaderías, que actualmente resultan de la existencia de un número limitado de conexiones viales entre los países, en casi todos los medios de transporte operados en la subregión;<sup>7</sup> y (ii) el uso compartido de recursos escasos en el área de energía, tendiente a promover una mejor adaptación de la matriz de consumos de los países, al perfil de la oferta de recursos disponibles en el bloque.

La realización de nuevas inversiones en infraestructura dependerá de la capacidad de los gobiernos nacionales de concebir aparatos regulatorios capaces de compatibilizar la calidad y el precio de la prestación de servicios, con tasas de retorno de los emprendimientos suficientes para movilizar el capital privado.<sup>8</sup> Cuando se analizan los distintos países de la subregión, el proceso de desregulación y apertura al sector privado del área de infraestructura, presenta grados diferentes de avances. En Argentina, Bolivia y Chile, los cambios operados en los marcos regulatorios ya viabilizaron la ejecución de un número mayor de proyectos -tanto en el área de energía como en el de transporte- que en los casos de Brasil, Paraguay y Uruguay.

Es necesario lograr avances técnicos en relación a los diagnósticos sobre la funcionalidad de la actual infraestructura física a los objetivos de integración subregional, mediante la creación de un sistema de planificación integrada y de intercambio de información, específicamente en el caso de proyectos cuya ejecución tendría un impacto sobre el conjunto de las economías. En la evaluación de esos proyectos, debería tenerse en consideración las necesidades del mercado ampliado y la oferta de recursos. Este abordaje configuraría una ruptura en relación a las prácticas del pasado, cuando los proyectos de infraestructura eran concebidos e implementados en forma independiente por los países, debido al bajo grado de integración económica existente entonces. Estas prácticas ignoraban la existencia de sinergias que podrían resultar del uso compartido de recursos y de la integración de los sistemas de transporte y energía.

En este contexto, gana creciente importancia el papel de las agencias internacionales de financiamiento, y especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya participación en los proyectos de integración física y energética puede ayudar a consolidar un nuevo patrón de regulación y financiamiento de la actividad en el MERCOSUR. Esto puede significar un cambio en el perfil de actuación de las agencias multilaterales de crédito, en el sentido de conferir apoyo preferencial a: (i) la formación y consolidación de agencias regulatorias orientadas a crear las bases para la entrada y permanencia del capital privado en las actividades de infraestructura; (ii) la realización de operaciones de garantía de riesgo de la inversión privada, principalmente para el caso de proyectos binacionales; y (iii) el desarrollo de nuevas formas de financiación de las inversiones, especialmente las de tipo *project finance* que reducen el monto de garantías exigidas e inducen a la participación concertada de gobiernos, inversores, proveedores y agentes financieros.

---

<sup>7</sup> A esta dificultad se suma la precariedad de los puestos de fiscalización aduanera, especialmente en los puntos de frontera, lo que provoca atraso en el despacho de mercaderías y aumentan el costo de transporte entre los países.

<sup>8</sup> La implementación en Argentina y en Brasil de regulaciones específicas sobre la concesión para la operación de la infraestructura por parte del sector privado, ha actuado como un importante instrumento para mejorar la calidad de los servicios y para suplir el déficit en las inversiones.

## A. Infraestructura de energía

### *Gas natural*

La incorporación de gas natural a la matriz energética de Brasil y Uruguay está generando oportunidades de negocios y atrayendo nuevas inversiones en los países del bloque. Además del gasoducto Brasil-Bolivia,<sup>9</sup> la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) de Brasil recibió de las empresas norteamericanas Enron y PanAmerican Energy, y de la inglesa British Gas, solicitudes para importar gas natural de Argentina. Esto implicará la construcción de un gasoducto de 920 Km de extensión, que unirá Porto Alegre con Montevideo y Buenos Aires, previéndose un consumo de 15 a 20 millones de m<sup>3</sup>/día e inversiones de US\$ 450 millones. La construcción del gasoducto permitirá integrar las dos principales áreas de producción argentinas -la Cuenca Austral y la Cuenca Neuquina- a los mercados consumidores de Uruguay y de la región centro-sur de Brasil, que concentra la mayor demanda de energía de toda América Latina. El volumen de gas importado desde Argentina correspondería a una generación de 3.300 megawatts de energía eléctrica, lo que equivale a cerca del 30% de la potencia instalada de la central hidroeléctrica de Itaipú y sería consumido principalmente por las nuevas usinas termoeléctricas que comienzan a ser construidas en la región sur de Brasil.

La inglesa British Gas, asociada a Pan American Energy y a Ancap (empresa estatal de petróleo de Uruguay) ya había ganado a principios de este año una licitación para la construcción de un gasoducto de 220 Km uniendo Buenos Aires y Montevideo. El contrato es por un valor de US\$ 125 millones y será operado en régimen de concesión por un plazo de treinta años, a partir del segundo semestre de 1999. El gasoducto sería extendido hasta la ciudad brasileña de Porto Alegre antes del año 2000. De acuerdo a las expectativas de la ANP de Brasil, con la liberalización de la importación de gas natural proveniente de Bolivia y de Argentina, la participación del producto en la matriz energética de Brasil aumentará del 2,5% actual a cerca del 12% en el año 2002.

Otro proyecto de unión entre Uruguay y Argentina, prevé la inmediata construcción de un gasoducto en el litoral, lo que permitirá la entrada al país oriental de gas proveniente de la provincia argentina de Entre Ríos. Dos empresas argentinas -Techint y Sade- son responsables de la construcción del gasoducto valuado en US\$ 20 millones, el que permitirá la importación por parte de Uruguay de 2 millones de m<sup>3</sup> de gas por día. Un consorcio, formado por Gaseba Uruguay, Pacific Enterprises de los Estados Unidos, y Unión Fenosa, de España, será responsable por la distribución de gas en el territorio uruguayo.

---

<sup>9</sup> Con una extensión total de 3.150 Km, el gasoducto unirá Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, con Campo Grande y São Paulo, en Brasil. Están previstas inversiones del orden de US\$ 2.000 millones, las que permitirán un transporte diario de 16 millones de m<sup>3</sup> de gas natural producido en Bolivia, a un precio de US\$ 1,00 por millón de BTU (British Thermal Unit), con opción de compra de 12 millones de m<sup>3</sup> adicionales a partir del año 2003. La primera etapa del gasoducto -uniendo Santa Cruz de la Sierra con Campo Grande y São Paulo- entrará en operación en diciembre de 1998 y posibilitará el consumo diario de 5 millones de m<sup>3</sup> de gas, de los cuales 3,5 millones de m<sup>3</sup> serán consumidos por la distribuidora Paulista Comgás y el remanente será destinado al mercado del Estado de Mato Grosso do Sul. A mediano plazo, una oferta adicional de 6 millones de m<sup>3</sup> será utilizada para abastecer cuatro nuevas usinas termoeléctricas, dos ubicadas en Mato Grosso do Sul -en las ciudades de Corumbá y Campo Grande, con capacidad de producción de 150 y 300 megawatts, respectivamente- y dos en el Estado de São Paulo -con capacidad unitaria de 450 megawatts. Por su parte, la empresa boliviana YPF creó Chaco que, en asociación con Amoco y Andina (consorcio que reúne a YPF de Argentina, a Pluspetrol, a Astra y a Pérez Companc), deberá invertir cerca de US\$ 1.500 millones con miras a expandir la oferta exportable. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó, el 17 de diciembre de 1997, un empréstito de US\$ 240 millones para ayudar a cubrir los costos de las inversiones de la subsidiaria de Petrobrás, la Transportadora Brasileira Gasoduto Brasil-Bolivia, una de las empresas responsables de la ejecución y gerencia del emprendimiento. La operación contará también con recursos del Banco Mundial, de la Corporación Andina de Fomento, del Banco Europeo de Inversiones, del Eximbank de Japón y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

Según una evaluación realizada por el gobierno uruguayo y técnicos del área de energía, la introducción de gas natural en la matriz energética de Uruguay mediante la ejecución de esos dos proyectos, permitirá una sensible reducción de los costos de energía, tanto para el consumo residencial como para el industrial.<sup>10</sup>

Se está negociando otro acuerdo que involucra a empresas productoras de gas argentinas y distribuidoras brasileñas e implicaría la realización de inversiones del orden de los US\$ 2.000 millones. El proyecto posibilitaría la exportación argentina de 57 millones de m<sup>3</sup> a partir del año 2002. Del lado argentino, el acuerdo involucra a YPF, Pan American Energy, Astra, Pluspetrol y a la Compañía General de Combustibles. Por el lado brasileño participan Comgás de São Paulo, Compagás de Paraná, SC-Gás de Santa Catarina, Sul Gás de Rio Grande do Sul y CEG y Riogás de Rio de Janeiro. Además de la instalación de un gasoducto de cerca de 3.000 Km, está prevista la construcción de dos usinas termoeléctricas con capacidad de producción de 450 megawatts y 130 megawatts en el oeste de Santa Catarina. El precio del gas comercializado sería inferior al del gas importado de Bolivia, que actualmente cuesta US\$ 2,75 el metro cúbico. Este acuerdo se complementa con otro ya firmado por YPF de Argentina y Petrobrás, que prevé la construcción de un gasoducto uniendo las regiones productoras de Argentina y las ciudades de Uruguaiana y Porto Alegre, en Brasil.<sup>11</sup>

### *Redes de distribución de energía eléctrica*

A medida que avanza el proceso de integración de los sistemas eléctricos de Argentina, Paraguay y Uruguay, comienzan a ser analizados los primeros proyectos que establecen puntos de interconexión de estos países con el sistema brasileño de distribución de electricidad.

Los gobiernos de Brasil y Uruguay crearon una comisión binacional, formada por representantes de los órganos reguladores y de las empresas estatales del sector eléctrico de ambos países, para discutir los detalles relacionados con la interconexión de los sistemas eléctricos de alta tensión. Según estudios técnicos ya concluidos, las inversiones necesarias para la ejecución del proyecto serían de US\$ 394 millones. Esto contemplaría la instalación de 450 Km de líneas de transmisión de 250 megawatts entre San Carlos en Uruguay y Presidente Médice en Brasil, y la de una estación convertidora de frecuencia de 50 hertz (frecuencia uruguayana) a 60 hertz (frecuencia brasileña). En principio, la región sur de Brasil representaría el mercado importador y la capacidad de generación de las usinas uruguayas contribuiría a suplir la carencia de oferta de energía eléctrica, especialmente en el Estado de Rio Grande do Sul.

Actualmente existe un pequeño punto de interconexión entre los sistemas eléctricos brasileño y uruguayo que funciona en la frontera de Chuí, donde la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) de Uruguay, pone a disposición 4 megawatts de potencia para atender la demanda de energía eléctrica de la ciudad de Santa Victória do Palmar, en Rio Grande do Sul.<sup>12</sup>

Los dos países disponen de otro proyecto de interconexión eléctrica -con 70 megawatts de potencia- que une Rivera, en Uruguay, con Santana do Livramento, en Brasil. El proyecto está valuado en US\$ 42,9 millones, de los cuales US\$ 27,1 millones serán financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La

---

<sup>10</sup> En el caso de la industria, se estima que el cambio de nafta y gasoil por el gas natural podría representar un ahorro de hasta un 20% en los gastos en concepto de energía.

<sup>11</sup> Además del gasoducto Argentina-Brasil, YPF y Petrobrás están desarrollando emprendimientos conjuntos para la producción de petróleo y gas en la región de Aguaragüe, en el noroeste argentino. En otro proyecto, denominado Mega, las dos empresas constituirán una sociedad para la realización de inversiones en una planta separadora de gas localizada en el sur de Argentina.

<sup>12</sup> Argentina y Uruguay operan la central hidroeléctrica de Salto Grande, en el Río Uruguay. La capacidad de generación de este emprendimiento binacional es de 1.890 megawatts/año.

licitación para la ejecución del proyecto ya fue concluida y la obra -que será ejecutada por GEC Alstom T&D Power Electronic System Limited- entrará en operación a partir del segundo semestre del año 2000.

Los gobiernos de Argentina y Chile firmaron el 29 de diciembre de 1997 dos acuerdos en esta materia: uno sobre interconexión eléctrica y otro sobre integración y complementación en el área de exploración de minas. Los acuerdos tienen como objetivo el aprovechamiento conjunto de recursos naturales, lo que podría viabilizar -según la previsión de los gobiernos- inversiones del orden de los US\$ 6.000 millones durante los próximos años.<sup>13</sup>

Además de prever la realización de inversiones para establecer la infraestructura que conectará los sistemas eléctricos de Argentina y Chile, el acuerdo de interconexión permitirá que las empresas distribuidoras y las compradoras negocien libremente los contratos de provisión de energía, lo que permitirá al consumidor escoger la mejor opción en términos de costo y condiciones de prestación del servicio. Los dos países también firmaron compromisos que aseguran la adopción de prácticas pro-competitivas para el sector, lo que implica que los gobiernos nacionales están impedidos de conceder subsidios, de alterar la carga impositiva o de adoptar otras medidas que puedan distorsionar las condiciones de competencia del sector.

El Consejo Mercado Común (CMC) aprobó, durante su XIV Reunión, el “Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos y la Integración Eléctrica del MERCOSUR”. Con la firma de este documento, que apunta a crear mecanismos de desarrollo del proceso de integración eléctrica entre los países, fue autorizada la libre contratación de fuentes de provisión de energía eléctrica por parte de los distribuidores o los grandes compradores, en cualquiera de los Estados Parte. Los países también se comprometieron a conceder autorizaciones, licencias y concesiones que permitan la construcción y operación de interconexiones que vinculen a los sistemas eléctricos de la subregión. El memorándum establece, además, la elaboración de estudios técnicos que permitan la operación conjunta de los mercados, así como la identificación de los ajustes que se consideren necesarios para viabilizar la integración eléctrica entre los países.

### *Distribución de petróleo y derivados*

Una acuerdo firmado recientemente entre YPF de Argentina y Petrobrás de Brasil, establece las reglas para la operación conjunta de estaciones de distribución en ambos países. Según lo acordado, se inaugurarán dos estaciones de servicios al consumidor en las áreas metropolitanas del Gran Buenos Aires y de Rio de Janeiro. Ambas compañías tendrán participación igualitaria en los emprendimientos. Los combustibles serán vendidos con la bandera de la empresa nacional y los demás productos podrán contar con la oferta de ambas marcas. Para cada estación de servicio se realizarán inversiones del orden de los US\$ 2 millones, estando prevista su inauguración para el mes de septiembre de 1998.

## **B. Infraestructura de transporte y comunicaciones**

Según un reciente diagnóstico elaborado por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del BID, la actual infraestructura de transporte de los países del MERCOSUR presenta un amplio conjunto de deficiencias y cuellos de botella que revelan su falta de adecuación al nivel actual de intercambios

---

<sup>13</sup> El acuerdo de integración minera autoriza la libre circulación de bienes y personas entre las nueve regiones productoras definidas en el tratado. Los dos países también se comprometieron a introducir mejoras en sus respectivas legislaciones para garantizar una mejor preservación del medio ambiente. En el área tributaria, el acuerdo establece dos reglas: (i) el personal afectado a las minas estará sujeto a las condiciones impositivas o tributarias del país donde se contrate el servicio, incluso cuando los trabajadores ejerzan sus actividades en el territorio de otro país; y (ii) el pago de las “regalías mineras” será obligatorio para todas las mercancías que ingresen o salgan de la mina por el país que no la estuviera explotando.

comerciales intra-bloque. Asimismo, revela una probable saturación de los sistemas existentes en un futuro próximo, acompañado de un aumento en el costo de los fletes como resultado del crecimiento previsible de los flujos de comercio (BID-INTAL [1997]).

La necesidad de expansión inmediata de la infraestructura existente requiere la implantación de un amplio conjunto de proyectos, cuya ejecución tropieza con la carencia de recursos, especialmente de origen público. La remoción de estas restricciones depende de la creación de políticas e instrumentos que viabilicen la participación de capitales privados en las inversiones. Los principales proyectos, relacionados con la expansión de infraestructura vial del MERCOSUR y con el establecimiento de nuevos ejes de transporte, son analizados a continuación.<sup>14</sup>

La unión entre los océanos Atlántico y Pacífico podrá ser operada a partir de dos ejes complementarios que integrarán toda la Cuenca del Río Paraná mediante la interconexión de hidrovías, ferrovías y carreteras. Abarcaría, inclusive, la región de influencia de la Hidrovía Paraguay-Paraná, y permitiría que las cargas sean transportadas por carreteras y ferrovías desde la región centro-sur de Brasil y de Buenos Aires y Bahía Blanca, Argentina, hasta Santiago, Valparaíso y Talcahuano, en Chile.

El primer eje Buenos Aires-Mendoza-Valparaíso constituiría la principal vertiente del corredor bioceánico, por donde ya circula más de la mitad de todo el intercambio comercial bilateral entre Argentina y Chile. Las mayores dificultades en términos de integración física se encuentran en la región de la Cordillera de los Andes. Existe del lado argentino un conjunto de rutas que convergen hacia un único paso disponible hacia el territorio chileno -conocido como Sistema Cristo Redentor. Han sido estudiadas diversas alternativas que posibiliten superar la Cordillera de los Andes, inclusive se ha considerado la construcción de un túnel de baja altura, de aproximadamente 28 Km de extensión, cuyo costo de construcción está estimado en US\$ 2.000 millones. La alternativa ferroviaria para unir Buenos Aires-Córdoba-Mendoza-Las Cuevas-San Felipe (estación localizada a 79 Km de Valparaíso), no opera desde 1985 en virtud de una obstrucción provocada por el deslizamiento de piedras en la región andina. Una línea funciona entre Buenos Aires y Mendoza, en Argentina, y de San Felipe a Valparaíso, en Chile. Para complementar la unión, se requiere construir un tercer carril y recuperar el trecho de ferrovía entre Mendoza y San Felipe.

El segundo eje está localizado más al sur y uniría Bahía Blanca y Neuquén, en Argentina, con Lonquimay, Concepción y Puerto Mont, en Chile, mediante una combinación de transporte automotor y ferroviario. La iniciativa propiciará el desarrollo del comercio entre las provincias argentinas de La Pampa, Buenos Aires, Santa Fe, Río Negro y Neuquén con las regiones chilenas de Bío Bío, La Araucaria y Los Lagos. Según los cálculos del gobierno de la provincia argentina de Neuquén, sería necesario invertir aproximadamente US\$ 300 millones para construir una unión transandina de 210 Km de extensión que vincularía a las ciudades de Zapala, Argentina, y Lonquimay, Chile.<sup>15</sup>

El gobierno brasileño lanzó en la primera semana de abril la licitación para la concesión de la operación del corredor vial del MERCOSUR, que abarca las carreteras que unen las ciudades de São Paulo, Curitiba y

---

<sup>14</sup> La Comisión de Transporte de la Bolsa del Comercio de Rosario, Argentina, realizó un estudio en el que destaca la necesidad de adecuar la infraestructura de transporte subregional a los requisitos presentes y futuros del proceso de integración. El documento propone la creación de un «Plan Maestro de Transporte del MERCOSUR» que sea capaz de movilizar inversiones públicas y privadas en el área de infraestructura de transporte y evitar que las ventajas competitivas existentes queden comprometidas en virtud del crecimiento de los costos de transporte. Según proyecciones de la institución, para el año 2020, la circulación de mercaderías entre los países de la subregión podrá alcanzar la marca de 400 millones de toneladas/año, lo que significa un transporte de volúmenes 14 veces superiores a la actual circulación de bienes en Argentina.

<sup>15</sup> La viabilidad de operación de los corredores bioceánicos de integración está siendo evaluada por el Grupo Multilateral de Trabajo de Corredores Bioceánicos, cuyo objetivo es presentar un conjunto de proyectos que permita establecer ejes de unión entre la Costa Atlántica, incluyendo al territorio argentino, brasileño y uruguayo, y el Océano Pacífico, incluyendo al territorio chileno y boliviano.

Florianópolis. El grupo adjudicatario tendrá derecho a operar durante 25 años los tramos de carreteras que unen estas ciudades brasileñas, teniendo como contrapartida la realización de inversiones por un valor aproximado a los US\$ 1.200 millones. Una parte considerable de los recursos será provista por el BID y el Eximbank de Japón, que totalizará US\$ 900 millones. A esta suma hay que adicionar los recursos aportados por el Tesoro brasileño por un valor de US\$ 283 millones.

Este tramo compone una sección de la autopista de doble carril que deberá unir Rio de Janeiro con Buenos Aires, pasando por Montevideo. Los costos previstos para la recuperación, duplicación y señalización de la autopista son de US\$ 2.500 millones. La reducción del trayecto Montevideo-Buenos Aires dependerá de la construcción de un puente sobre el Río de la Plata. El puente, que tendría cerca de 50 Km y uniría las ciudades de Colonia del Sacramento, en Uruguay, con la capital argentina, permitiría acortar en 345 Km la distancia de la unión vial entre Rio de Janeiro y Buenos Aires.

El Subgrupo de Trabajo N° 5 sobre Transporte e Infraestructura, luego de su décima reunión realizada en Buenos Aires, recomendó al Grupo Mercado Común la aprobación de una resolución que establece un control unificado para el tránsito carretero de mercaderías peligrosas. La existencia de criterios diferenciados entre los países para el transporte de este tipo de carga estaba creando problemas en el proceso de control y fiscalización, específicamente cuando eran realizados por los inspectores del país de destino de las cargas. El mencionado proyecto de resolución prevé: (i) la obligatoriedad para los conductores de camiones de obtener, a partir del 1° de enero de 1999, un certificado de participación en cursos de capacitación para el transporte de cargas peligrosas; y (ii) el establecimiento, a partir del 1° de enero del año 2000, de disposiciones que regulan el uso de embalajes para ese tipo de carga.

Según la recomendación del Subgrupo (SGT) N° 5, el acuerdo de facilitación del transporte de cargas peligrosas tenía como fecha de entrada en vigencia el 1° de marzo de 1998. Sin embargo, los negociadores reconocieron que tanto los transportistas como las autoridades responsables por la fiscalización disponían de poco tiempo para adaptarse a las nuevas reglas, lo que podría ocasionar atrasos y trastornos en el despacho de las mercaderías en los puestos fronterizos.

En la reunión que realizaron los días 22 y 23 de julio, los miembros del SGT N° 5 discutieron problemas relacionados con la operación del transporte marítimo en el bloque. En aquella oportunidad, los negociadores de Argentina y Brasil decidieron establecer un cronograma para la apertura de la reserva de carga en el tráfico Argentina-Brasil. La delegación de representantes del sector privado reiteró su posición contraria a cualquier tipo de reserva de carga en el mercado de fletes. Hubo acuerdo entre los usuarios argentinos y brasileños en relación al establecimiento de un cronograma de seis años para una liberalización total de mercado de fletes, que no excluya al transporte de trigo.

La intensificación del uso de la Hidrovía Paraguay-Paraná podrá alterar significativamente la actual matriz de transporte de los países del MERCOSUR, en la que el transporte terrestre ocupa un lugar destacado. La Hidrovía constituye un canal natural de unión entre las regiones Centro-Oeste y Sur de Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay, permitiendo el transporte de carga desde el Estado de Mato Grosso do Sul hasta Buenos Aires y Montevideo. Actualmente, la Hidrovía es utilizada en la exportación de mineral de hierro y manganeso extraídos del Maciço do Urucum, en las proximidades de Corumbá, mediante el transporte en chatas hasta Argentina. Los productores de soja también utilizan la Hidrovía como ruta alternativa para la exportación del producto, lo que permite una reducción de cerca del 50% en el flete, en comparación con el costo de transporte carretero hasta el puerto de Paranaguá (que cuesta en la actualidad US\$ 36/t.). El principal problema de la Hidrovía es que, durante los períodos secos, las barcas de mayor capacidad no pueden navegar entre los puertos de Ladário, Brasil y Concepción, Paraguay, quedando la alternativa de transporte de carga por vía terrestre hasta el puerto paraguayo. El monto de recursos necesarios para la plena utilización de la Hidrovía ha aumentado considerablemente dado el impacto ambiental que resultaría de la profundización

del canal del Río Paraguay sobre el régimen de aguas de la región del Pantanal. De este modo, el impacto ambiental que tendría la obra constituye el principal obstáculo para la realización de la inversión. A pesar de que la operación plena de la Hidrovía se restrinja a los períodos de alza del nivel del Río Paraguay, su articulación con otras modalidades de transporte disponibles (carretero y ferroviario) significa la creación de una extensa malla multimodal capaz de conectar los principales mercados de la región Centro-Sur de América del Sur.<sup>16</sup> Además, el funcionamiento de la Hidrovía, combinada con la red de carreteras y ferrovías, implica un aumento significativo del potencial de mercaderías que podrían ser transportadas hasta el puerto chileno de Antofagasta para, de allí, alcanzar los mercados asiáticos.<sup>17</sup>

La Hidrovía Tietê-Paraná, navegable en un trayecto de 1.100 Km, posibilita la integración de la región Este del Estado de Mato Grosso do Sul (a partir de Barragem de Ilha Solteira, situada al Norte de la ciudad de Três Lagoas) con el interior de São Paulo y el Este de Minas Gerais y Goiás, a través del río Paranaíba. No obstante, la unión del Alto Paraná con el río Paraguay depende de la construcción de esclusas a lo largo del río Paraná, a partir de Usina de Ilha Solteira y hasta Itaipú. Aunque esto signifique una pérdida de tiempo y un aumento del costo del flete en virtud de la necesidad del trasbordo de carga, aún así el costo final del transporte de carga, a través de la Hidrovía, de mercaderías despachadas en el interior del Estado de São Paulo con destino al Puerto de Buenos Aires es, aproximadamente, un 50% inferior al costo del flete terrestre. En 1997, el volumen de carga transportada por la Hidrovía fue de 5,7 millones de toneladas, estando prevista para dentro de quince años la ampliación de ese volumen a alrededor de 20 millones de toneladas.

El 22 de diciembre del año pasado entró en operación un puente internacional sobre el río Paraguay, que une Santo Tomé, en la Provincia de Corrientes, con São Borja, en el Estado de Rio Grande do Sul. En su construcción se invirtieron US\$ 40 millones, de los cuales US\$ 16 millones fueron aportados por los gobiernos de Argentina y Brasil. Los recursos fueron completados con aportes de la empresa concesionaria -Mercovia-, la que tendrá derecho al cobro de peaje por un plazo de 23 años.<sup>18</sup> Con una extensión de 1.400 metros, la nueva unión entre Argentina y Brasil servirá para descomprimir el tráfico de la única unión terrestre disponible hasta ese momento entre los dos países: el puente entre Paso de los Libres, Corrientes, y Uruguaiana, Rio Grande do Sul, ubicado a 180 Km al sur de Santo Tomé. Con un crecimiento de aproximadamente un 400% en el volumen de carga entre los dos países en el período 1991-96, el puente entre Paso de Los Libres y Uruguaiana canaliza un tráfico de 600 camiones/día en ambas direcciones. Según cálculos de técnicos del sector transporte en Argentina y Brasil, el puente Santo Tomé-São Borja estaría absorbiendo hacia fines de 1998, el 30 % del tráfico realizado por el puente de Paso de Los Libres-Uruguaiana. Los camiones que cruzan en la actualidad la frontera por este punto permanecen hasta dos días parados en razón de la existencia de colas para las operaciones de despacho aduanero que se efectúan en los dos lados de la frontera. Sin embargo, a pesar del cobro de peaje en el puente Santo Tomé-São Borja,<sup>19</sup> la inauguración del primer Centro Integrado de Frontera entre Argentina

---

<sup>16</sup> La empresa norteamericana ACBL Hidrovías S.A. invirtió cerca de US\$ 80 millones en el desarrollo y operación de infraestructura de transporte en la Hidrovía Paraguay-Paraná.

<sup>17</sup> Usando la infraestructura de transporte disponible, ya es posible -por intermedio de la combinación de carreteras e hidrovías- establecer una unión -todavía en condiciones precarias- entre Campo Grande, la capital del Estado de Mato Grosso do Sul, y el puerto de Antofagasta, en Chile. Esa salida hacia el Pacífico acorta más de 7.000 Km del trayecto entre Brasil y los principales puertos asiáticos. El trayecto es el siguiente: se parte de Campo Grande, se va hasta Ponta Porã, en la frontera con Paraguay, recorriendo una distancia de 330 Km. Desde allí se transitan 225 Km de caminos asfaltados hasta el puerto de Concepción, Paraguay. Desde Concepción, por el Río Paraguay, se llega a Resistencia, Argentina. Desde allí se transitan 756 Km hasta Salta, en las proximidades de la Cordillera de los Andes. El trecho entre Salta y San Pedro de Atacama debe ser recorrido en caminos de ripio y solamente durante el día, dado que las temperaturas durante la noche pueden bajar hasta los 20 grados bajo cero.

<sup>18</sup> El consorcio constructor fue encabezado por el grupo italiano Impregilo, con el 52% de las acciones, seguido por las empresas argentinas Necón y José Chediack, ambas con una participación accionaria del 19%, y la brasileña Usifast Logística Industrial, con una participación del 10%.

<sup>19</sup> Actualmente, el costo del peaje para un camión de cuatro ejes es de US\$ 118, ida y vuelta.

y Brasil posibilita una tramitación bastante rápida de los procedimientos de despacho aduanero. Muchas empresas han optado por la utilización de esta vía debido a que el costo del peaje es más que compensado por la pérdida de tiempo en el despacho de carga del puente Paso de los Libres-Uruguaiana.

De acuerdo a una publicación de la Fundación Invertir de Argentina, las operaciones de transporte de cargas por vía aérea entre los países del MERCOSUR han crecido significativamente durante los últimos años. En el caso de algunas compañías, el movimiento de carga llegó a aumentar un 40% anual. Sin embargo, la participación del medio aéreo entre las modalidades del transporte de carga utilizadas en la subregión es considerada relativamente pequeña: cerca del 13% del tráfico de cargas entre los países del MERCOSUR es hecho por vía aérea, comparado con cerca del 80% transportado por vía terrestre. No obstante, la confiabilidad del servicio -tanto en términos de la manipulación de carga, como en el cumplimiento de los plazos de entrega- el costo del transporte aéreo todavía es un factor que limita la cantidad de carga transportada por este medio. A manera de ejemplo se señala que, el costo de transportar una carga de 20 toneladas por camión entre Buenos Aires y São Paulo es de aproximadamente US\$ 1.700, mientras que el costo de transporte por vía aérea de la misma carga y entre las mismas ciudades es, en promedio, de US\$ 11.000.

A finales del mes de enero, la Empresa Brasileña de Telecomunicaciones (Embratel) puso en órbita un satélite geoestacionario, el Brasilsat B-3, que será utilizado en la retransmisión de señales de televisión, en las operaciones de telefonía y en la transmisión de datos entre los países del MERCOSUR. El tiempo de vida útil del satélite será de 12 años y su operación está siendo realizada a través de sus 28 repetidoras en banda "C" y de una en banda "X".

Los gobiernos de Argentina y de Brasil están trabajando en la preparación de un acuerdo marco para la integración del mercado de servicios de telecomunicaciones. En la presente etapa, los negociadores estudian la implementación de mecanismos capaces de aumentar la transparencia en las reglas y disposiciones existentes en el ámbito de cada país. El objetivo principal del acuerdo será garantizar el libre acceso y la libre circulación en el mercado de ambos países, aumentando así la competencia y garantizando el precio y la calidad en la prestación de los servicios.

## CAPITULO VI. RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

Durante el primer semestre de 1998, el bloque estuvo dedicado a la definición de los acuerdos preliminares para la negociación de una Zona de Libre Comercio MERCOSUR-Comunidad Andina, por las actividades preparatorias de la IV Reunión Ministerial sobre Comercio realizada en San José, Costa Rica, y por la Cumbre Hemisférica de Santiago de Chile que lanzó las negociaciones para la creación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Además, el MERCOSUR firmó un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y otro con Canadá. A continuación se ofrece una evaluación de los principales resultados alcanzados en los distintos frentes de negociación externa del MERCOSUR.

### A. Zona de Libre Comercio MERCOSUR-Comunidad Andina

El MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) firmaron el 16 de abril, en Buenos Aires, un Acuerdo Marco que prevé la creación de una Zona de Libre Comercio entre ambos bloques.<sup>20</sup> Las negociaciones tendrán dos etapas. La primera deberá estar concluida antes del 30 de septiembre del corriente año. La misma prevé el establecimiento de un acuerdo provisorio que entrará en vigor entre el 1º de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999. El acuerdo transitorio sustituirá las preferencias negociadas bilateralmente por los países en el ámbito de la ALADI y tiene como objetivo preservar y dinamizar los flujos de comercio existentes. La segunda etapa de las negociaciones se iniciará el 1º de octubre de 1998 y culminará el 31 de diciembre de 1999. Este plazo se corresponde con el período de vigencia del acuerdo transitorio. En esta segunda etapa se negociará el Acuerdo para la formación de una Zona de Libre Comercio, que incluirá los productos contemplados en el acuerdo provisorio y los demás productos del universo arancelario.

El Acuerdo Marco establece además, compromisos para la promoción conjunta, el desarrollo y la utilización de la infraestructura física existente, con énfasis en la creación de corredores de integración que reduzcan costos y propicien la generación de ventajas competitivas en el comercio regional y extrarregional.

Está prevista la creación de un marco legal que promueva las inversiones recíprocas entre los países de la región, que sean capaces de incrementar la complementación y la cooperación económica, energética, científica y tecnológica. Asimismo, los países se comprometen a coordinar posiciones en el proceso de integración hemisférica y en los foros multilaterales de negociación.

El flujo de comercio entre el MERCOSUR y los países de la CAN alcanzó US\$ 5.800 millones en 1997, contra US\$ 4.700 millones en el año anterior, lo que representa un crecimiento de 21,4%. El intercambio comercial entre los países de la CAN fue prácticamente de la misma magnitud: US\$ 4.600 millones en 1996 y US\$ 5.500 millones en 1997, lo que significó un crecimiento del 19,7%.

La lista de solicitudes consolidada por el MERCOSUR abarca 1.472 productos con preferencias tarifarias que varían entre el 50% y el 100%.<sup>21</sup> Dos criterios se emplearon en la elaboración de las listas de pedidos del MERCOSUR: (i) productos que constaban en las listas negociadas en el ámbito de los antiguos acuerdos

---

<sup>20</sup> Bolivia, que ya firmó un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, no se beneficiará de los resultados previstos en los acuerdos provisorios.

<sup>21</sup> Los pedidos de concesión de preferencias tarifarias son presentados en forma de «márgenes de preferencias» que indican un porcentaje de descuento sobre la tarifa aduanera MFN solicitado por el bloque. De esta manera, si la tarifa sobre los productos es, por ejemplo, de 15% y el bloque solicita un margen de preferencia de 20%, la alícuota residual cobrada en los mercados importadores será de 12%.

bilaterales mantenidos por los países del MERCOSUR y la CAN al amparo de la ALADI, lo que se ha denominado el “patrimonio histórico”; y (ii) productos que tienen relevancia en términos de flujo comercial entre los dos bloques.

A su vez, la CAN presentó dos listas de productos. La primera con 2.732 ítems en la que están fijados los niveles para los márgenes de preferencias solicitados al MERCOSUR. Una segunda lista, compuesta por 42 productos con margen de preferencia de 100%, se refiere a los pedidos específicos presentados por Ecuador. Este país ya recibía de los países del MERCOSUR un tratamiento diferenciado concedido por la “preferencia arancelaria regional” (PAR) a las economías de menor desarrollo relativo de la ALADI.

## **B. El ALCA y la integración hemisférica**

La IV Reunión Ministerial sobre Comercio realizada el 19 de marzo en San José de Costa Rica, examinó los resultados de los trabajos preparatorios para las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La Declaración de San José, refrendada por los 34 Ministros responsables de comercio y ratificada por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Cumbre Hemisférica realizada el 18 y 19 de abril en Santiago de Chile, indicó el inicio de las negociaciones para antes del 30 de septiembre de 1998, fecha en la que deberán estar elaborados los programas de trabajo de los Grupos de Negociación.

La propuesta para el establecimiento del ALCA involucra la creación de una zona de libre comercio mediante negociaciones que deberán estar concluidas en diciembre del año 2004. El Acuerdo resultante deberá propiciar la eliminación progresiva de las barreras al comercio de bienes y servicios y de las inversiones. Sus términos deben ser compatibles con las disciplinas de la Organización Mundial de Comercio, en especial, con el Artículo XXIV del Acuerdo General de Tarifas y Comercio y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios.

Los principios sustantivos defendidos por el MERCOSUR fueron incorporados a la Declaración de San José, a saber:

- El ALCA y sus acuerdos deberán ser objeto de consenso entre todos los países del hemisferio. El resultado de las negociaciones -de carácter gradual y progresivo- debe ser compatible con la consolidación y el perfeccionamiento de las distintas iniciativas de integración en curso en el Continente Americano (*building blocks approach*), pudiendo tales iniciativas coexistir con el ALCA en la medida en que los derechos y obligaciones de esos acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.
- El ALCA debe ser construido en base a compromisos equilibrados, equitativos y ventajosos para cada una de las partes, los que deberán ser asumidos completa y simultáneamente por los 34 países.
- Los diferentes sectores de la negociación deberán avanzar al mismo tiempo y ningún acuerdo entrará en vigencia aisladamente, debiéndose aguardar a que todo el paquete de acuerdos esté negociado y aprobado (*single undertaking*).<sup>22</sup>
- Los acuerdos comerciales entrarán en vigencia a partir del año 2005. Sin embargo, los países se comprometieron a lograr avances concretos en las negociaciones antes del año 2000, en especial en lo que se refiere a medidas de facilitación de negocios.

Otros principios generales establecidos aseguran: (i) el compromiso de que el acuerdo del ALCA será compatible con las reglas y disciplinas acordadas en la OMC. Los países deberán, como resultado de las negociaciones, perfeccionar domésticamente las políticas que tratan la reglamentación de las normas y disciplinas de la OMC

---

<sup>22</sup> En la Reunión Ministerial de San José, Estados Unidos abandonó la idea de implementar acuerdos anticipados (cosecha anticipada), pero se abrió una ventana para la aprobación de acuerdos preliminares para el caso de medidas de facilitación de negocios.

y las que sean acordadas en el ámbito del ALCA; (ii) la evaluación de las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías pequeñas del continente; y (iii) la plena participación de todos los países en el proceso de negociación, independientemente del tamaño y del nivel de desarrollo de sus economías.

En lo que respecta a la estructura organizacional, fue creado el Comité de Negociaciones Comerciales. El país que sea sede de las reuniones ministeriales tendrá también a su cargo la presidencia del Comité, de conformidad con el siguiente cronograma: Canadá (de mayo de 1998 a octubre de 1999); Argentina (de noviembre de 1999 a abril del año 2001); Ecuador (de mayo del año 2001 a octubre del año 2002); y Brasil y los Estados Unidos compartirán la presidencia del Comité desde noviembre del año 2002 a diciembre del año 2004, o hasta que se clausuren las negociaciones.

Asimismo, se crearon 9 Grupos de Negociaciones. Los nombres de los Grupos y los países que los presidirán se enuncian a continuación: (i) Acceso a Mercados (Colombia); (ii) Agricultura (Argentina); (iii) Anti-*dumping* y Derechos Compensatorios (Brasil); (iv) Compras Gubernamentales (Estados Unidos); (v) Derechos de Propiedad Intelectual (Venezuela); (vi) Inversiones (Costa Rica); (vii) Política de Competencia (Perú); (viii) Servicios (Nicaragua); y (ix) Solución de Controversias (Chile). Los mandatos de los presidentes serán de 18 meses; en casos excepcionales podrán ser reelectos en sus cargos.

Fueron establecidas otras tres instancias institucionales: (i) el Comité de Representantes Gubernamentales, destinado a recibir sugerencias de la sociedad civil; (ii) el Grupo Consultivo sobre Economías Menores, que examinará los intereses específicos de las economías de menor tamaño relativo del continente; y (iii) el Comité Conjunto sobre Comercio Electrónico, formado por representantes de los gobiernos y del sector privado, que presentará sugerencias sobre la materia durante la próxima reunión ministerial.

El ALCA también contará con una Secretaría Administrativa Temporal -que tendrá de tres a seis funcionarios- que funcionará como sede de las negociaciones y del propio secretariado. Tres ciudades serán sede rotativa de la Secretaría: Miami (de 1998 a 2001); Ciudad de Panamá (de 2001 a 2003) y Ciudad de México (de 2003 a 2004 o hasta el final del proceso de negociación).

### **C. Las negociaciones MERCOSUR-México**

La vigencia de los acuerdos bilaterales entre los países del MERCOSUR y México, firmados en el ámbito de la ALADI, expiraron el 31 de diciembre de 1997. Los acuerdos venían siendo renovados provisoriamente desde 1995, año en que comenzó a operar la Unión Aduanera. El MERCOSUR ha defendido la propuesta de multilateralizar los acuerdos, mientras que México presentó una propuesta de negociación de un área de libre comercio entre los cinco países. De los cuatro países del MERCOSUR, tres se decidieron por la prórroga de los acuerdos bilaterales: Argentina y Paraguay, por 120 días y Uruguay por 180 días. La decisión del gobierno de Brasil, contraria a la prórroga del acuerdo (Acuerdo de Alcance Parcial N° 9), fue respaldada en una declaración de los empresarios de ese país, por intermedio de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), por considerar que no existía reciprocidad. Según los representantes de la industria brasileña, las concesiones negociadas en el ámbito del AAP N° 9 eran bastante favorables a las exportaciones provenientes de México, mientras que los márgenes de preferencias ofrecidos por aquel país eran poco significativos. Dos entidades sectoriales -la Asociación Brasileña de la Industria Químico-Farmacéutica y la Asociación Brasileña de Industrias Médico-Hospitalarias- que se beneficiaban con amplias preferencias en el comercio bilateral con México no firmaron la declaración. Las principales resistencias del sector empresarial brasileño a la firma de un nuevo acuerdo con México están relacionadas con una posible liberalización del comercio de automóviles y de productos eléctricos y electrónicos, sectores que Brasil pretende excluir de la mesa de negociaciones.

#### **D. El Acuerdo Marco MERCOSUR-MCCA sobre Comercio e Inversiones**

Paralelamente a las negociaciones del ALCA, los países del MERCOSUR firmaron un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con los países de América Central que forman el Mercado Común Centroamericano (MCCA): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La principal iniciativa prevista por el Acuerdo es el establecimiento de un programa de cooperación para la realización de estudios que deberán identificar la existencia de capacidad ociosa y de oferta exportable, de forma tal de propiciar la ampliación de los flujos de comercio entre los países. No está prevista la negociación de concesiones mutuas de márgenes de preferencias. Los principales objetivos perseguidos por el Acuerdo son: (i) el estrechamiento de las relaciones económicas en el campo del comercio, de las inversiones y de la transferencia de tecnología; (ii) la creación de mecanismos de promoción y protección conjunta de las inversiones que incentiven el flujo de inversiones entre los países; y (iii) la identificación, de forma conjunta y activa, de pasos y acciones específicas que conduzcan a la profundización de los vínculos comerciales entre los países signatarios.

La iniciativa surgió, en gran medida, del interés de los países centroamericanos que identifican al MERCOSUR como un socio potencial para promover las inversiones y la transferencia de tecnología a aquel mercado.

Una iniciativa complementaria al acuerdo entre los gobiernos fue implementada por el sector privado argentino. Con miras a incentivar el comercio entre Argentina y los países del MCCA, se creó la Cámara de Comercio Argentino-Centroamericana (CACE), una entidad que deberá facilitar el intercambio de contactos empresariales entre aquellos países y Argentina.

#### **E. Las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea**

Las autoridades comunitarias anunciaron que a comienzos de 1999 se iniciará una nueva etapa de negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE). Las negociaciones deberán ser lanzadas durante la Reunión Cumbre de los 15 Jefes de Estado y de Gobierno de la UE con sus 32 colegas de América Latina, cuya realización esta prevista para mayo de 1999 en Rio de Janeiro.

Representantes de la Comisión Europea reafirmaron el interés europeo en negociar la formación de una zona de libre comercio con el MERCOSUR. Las negociaciones entre los dos bloques se iniciaron en 1995, con la firma de un acuerdo marco. En el terreno de las actividades preparatorias de la negociación del acuerdo, antes de finalizar el primer semestre de 1998 deberá concluirse con la elaboración de un documento que evalúa todos los aspectos del intercambio comercial entre los dos bloques. Una vez concluida esa actividad, el próximo paso a ser dado por la Comisión será la obtención de un mandato negociador del Consejo Europeo (formado por los ministros de comercio de los 15 países miembros) a fin de poder continuar las negociaciones.

La propuesta defendida por la Comisión es que, con la obtención del mandato negociador será posible promover, más allá del segundo semestre de 1998, la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias incidentes sobre las exportaciones de los países del MERCOSUR con destino a Europa, iniciativa que podrá contemplar algunos productos agrícolas de interés de los países del bloque sudamericano.

#### **F. El acuerdo MERCOSUR-Chile**

En base a los términos del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 35 -suscrito en 1996 entre los países del MERCOSUR y Chile y regulado por los mecanismos de negociación comercial de la ALADI-, el MERCOSUR solicitó a Chile compensaciones por la situación creada con la firma del Acuerdo Comercial Chile-Canadá. Chile accedió al reclamo y presentó una lista que contenía 165 productos para los cuales el margen de preferencia, en relación al arancel de importación chilena, llegaría hasta el 100%. La Cancillería

Argentina contestó a la presentación de la lista, alegando que no contemplaba los intereses de los exportadores argentinos -especialmente en el sector agroindustrial-, quienes estaban preocupados por los probables perjuicios a sus exportaciones provocados por las preferencias arancelarias otorgadas en el sector agroindustrial a Canadá. Chile acabó confirmando márgenes adicionales de preferencia para 105 productos importados del MERCOSUR, que representan cifras cercanas a los US\$ 135 millones en exportaciones anuales hacia el mercado chileno. Sin embargo, el gobierno de Argentina solicitó a Chile examinar la posibilidad de ampliación de las compensaciones de manera tal de cubrir algunos productos de su interés, como el trigo y los aceites vegetales.

En abril, la Comisión Administradora del Acuerdo de Libre Comercio Chile-MERCOSUR se reunió con carácter extraordinario para discutir el alza de tres puntos porcentuales del AEC del MERCOSUR, tratar la liberalización del sector automotor y evaluar el mecanismo de licencia previa a las importaciones establecida por el gobierno brasileño. En el referido encuentro, Chile propuso anticipar en un año el programa de desgravación arancelaria de los productos incluidos en el “patrimonio histórico”, esto es, de los productos contenidos en los acuerdos bilaterales previos a la firma del acuerdo 4 + 1.

## **G. El acuerdo Canadá-MERCOSUR**

El 16 de junio de 1998 se firmó el acuerdo de cooperación en el área de comercio e inversiones entre Canadá y los cuatro países del MERCOSUR. Por intermedio del documento denominado “Entendimiento de Cooperación sobre el Comercio de Bienes y Servicios e Inversiones”, Canadá ganó un nuevo *status* jurídico para los países del MERCOSUR, al ser considerado “socio estratégico” en las futuras negociaciones en el ámbito del ALCA y del GATT-OMC. Además de incluir un Plan de Acción, se creó un “Grupo Consultivo sobre Cooperación en Comercio e Inversiones”, que se reunirá ordinariamente cada doce meses o cuando sea necesario para examinar y evaluar la evolución de las negociaciones.

El Plan de Acción establece áreas prioritarias para la expansión del comercio y de las inversiones, así como para el fortalecimiento de las relaciones económicas en su conjunto. Asimismo, define una estructura de negociaciones que involucra la implementación de: (i) medidas que permitan eliminar obstáculos al comercio y las inversiones, previéndose inclusive la formación de un Consejo Asesor formado por líderes empresariales de los países, cuyo papel es identificar y discutir la posibilidad de remoción de barreras que crean obstáculos a los negocios entre los países; (ii) acuerdos bilaterales de protección a las inversiones extranjeras; (iii) medidas de cooperación en asuntos relativos a los intereses de los consumidores; (iv) mecanismos de incentivo para la formación de sociedades mixtas en el área de tecnología ambiental; y (v) políticas que permitan una creciente participación de las pequeñas y medianas empresas en el intercambio económico entre los países.

El acuerdo no prevé la implementación de programas de desgravación arancelaria para el comercio entre Canadá y el MERCOSUR, cuya discusión ocurrirá en el ámbito de las negociaciones del ALCA. Los países del MERCOSUR esperan que, como resultado de la firma del acuerdo, Canadá reconozca la necesidad de conducir negociaciones efectivas para la reducción de subsidios y las barreras al comercio agrícola en el ámbito del ALCA.

El acuerdo debió haber sido firmado en enero de 1998, en ocasión de una visita oficial del Primer Ministro de Canadá al Brasil. En aquella oportunidad, una disputa sobre el comercio de aviones civiles entre Embraer, una empresa brasileña, y Bombardier, una empresa canadiense, llevaron al gobierno de Brasil a suspender la implementación del acuerdo.

En 1997, el flujo de comercio entre Canadá y el MERCOSUR fue de US\$ 2.700 millones, de los cuales US\$ 1.900 millones corresponden a las exportaciones de Canadá y los restantes US\$ 800 millones, a las exportaciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

## BIBLIOGRAFIA

BID-INTAL. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur*. Buenos Aires, 1997.

CEP-CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN. *Síntesis de la Economía Real*, N° 16. Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Buenos Aires. Julio 1998.

CEPAL. *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe-Informe 1997*. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1988.

CNI-CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Panorama da Economia Brasileira - 1º Semestre de 1998*. Rio de Janeiro. Julio 1998.

CONSENSUS ECONOMICS. *Latin American Consensus Forecasts*. Londres. Junio 1998.

HEYMANN, D. E NAVAJAS, F. “Coordinación de políticas macroeconómicas en MERCOSUR: algunas reflexiones”, (mimeo). Buenos Aires. Junio 1998.

INSTITUTO DE ECONOMIA. *Breve Informe de Coyuntura*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Montevideo. Junio 1998.

KOSACOFF, B. E PORTA, F. “La Inversión Extranjera Directa en la Industria Manufacturera Argentina”. *Estudios de la Economía Real* N° 3, CEPAL-CEP. Buenos Aires. Diciembre 1997.

LAVAGANA, R. E GIAMBIAGI, F. “Hacia la creación de una moneda común. Una propuesta de convergencia coordinada de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR”, (mimeo). Marzo 1998.

SOBEET-SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA. *Carta da Sobeet*, Ano II, N° 7. São Paulo, marzo-abril. 1998.

## APENDICE

### PARAGUAY Y EL MERCOSUR

#### 1. EL INGRESO DEL PARAGUAY AL MERCOSUR

La crisis de la deuda externa a principios de los años ochenta, había significado el fin de los modelos económicos proteccionistas en América Latina. La misma crisis coincidía con la vuelta de regímenes políticos civiles y democráticos. Estos dos hechos se sumaban a la pérdida de competitividad de la subregión en el mercado internacional, reflejada en una escasa participación de los principales países de la subregión en el comercio mundial, y un retraso tecnológico-productivo pronunciado.

En este contexto, y más específicamente en América del Sur, seguir manteniendo la vieja rivalidad geopolítica entre dos grandes como Argentina y Brasil, servía más a planes aislacionistas y poco efectivos desde el punto de vista del desarrollo económico. El acercamiento argentino-brasileño que diera origen, en 1986, a un Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) daba ruptura a un tipo de relacionamiento político y comercial de hegemonías, para reemplazarlo por la complementación económica y la integración tendiente a un nuevo posicionamiento en el mercado internacional. El objetivo fundamental del PICE había sido la recuperación de los flujos comerciales existentes con anterioridad a la crisis de la deuda. Un segundo objetivo consistía en reducir los desequilibrios comerciales bilaterales. A tal efecto se utilizaban mecanismos graduales de promoción del comercio intraindustrial entre ambos países, y de expansión del intercambio comercial.

En 1988, el PICE se convertía en Tratado de Integración Argentino-Brasileño, con el objetivo de la creación de un mercado común en el término de diez años. Sin embargo, en julio de 1990, un acta firmada entre los presidentes de ambos países resolvía reducir el plazo de formación de este mercado común a cinco años. El tratado de integración entre los dos países proponía no sólo la armonización de las políticas comerciales y arancelarias, sino también de políticas macro-económicas y sectoriales (agrícola, industrial, etc.). El saldo de los primeros cuatro años de integración argentino-brasileña había sido más que favorable para ambos países, razón por la cual, el Acta de Julio de 1990 resuelve adelantar el cronograma de formación del mercado común. Ha sido justamente la firma de este acta la que provocó la movilización de los países pequeños de la subregión, especialmente de Uruguay, para no permanecer fuera de los beneficios de un proceso que se declaraba serio y permanente a través de la voluntad política demostrada por los gobiernos de Argentina y Brasil.

De hecho, desde los inicios de la integración argentino-brasileña, el acompañamiento de Uruguay a este proceso ha sido constante. No podía ser de otra manera, puesto que el Uruguay había precautelado sus intereses con mucha anterioridad, cuando en la década de los años setenta, y ante el debilitamiento de la ALALC, había firmado con Argentina y Brasil dos acuerdos bilaterales (CAUCE y PEC) que le otorgaban preferencias arancelarias a determinado tipo de productos de exportación, de manera de reducir el déficit de sus saldos comerciales con los dos grandes de la subregión, o convertir este déficit en superávit.

Para mediados de la década de los años ochenta, Uruguay consigue negociar con Argentina una reforma y ampliación del CAUCE que beneficia a un número mayor de exportaciones industriales, incorporando un régimen específico de intercambio y complementación del sector automotor, como un compromiso de privilegiar el comercio recíproco ante situaciones de desequilibrios estacionales. Y ya en pleno proceso de integración argentino-brasileña, Uruguay negocia con Brasil una reformulación del PEC, duplicando el número de rubros de exportaciones sujetos a concesiones, ampliando el comercio de productos agropecuarios y promoviendo el intercambio de servicios y productos de la industria automotriz.

La relación comercial especial desarrollada por Uruguay con sus dos grandes vecinos, le otorgaba ciertos derechos y canales para plantear la ampliación del acuerdo argentino-brasileño de integración a los países pequeños de la subregión, a partir del Acta de Julio de 1990. El Tratado de Asunción se gesta a partir de ese acta y de la reacción uruguaya de empujar la participación de los pequeños, frente a la decisión de acortar los plazos para la formación de un mercado común entre Argentina y Brasil.

Paraguay, por su parte, no había negociado con sus dos vecinos acuerdos especiales como en el caso uruguayo, por lo que fue perdiendo paulatinamente sus preferencias comerciales obtenidas con el Tratado de Montevideo de 1960. A ello se sumaba el hecho de contar todavía con un régimen político autoritario en la década pasada, que se convertía en un obstáculo importante a la hora de convertir al país en un interlocutor válido para Argentina y Brasil en proceso de integración. Más aún, las señales emitidas desde Paraguay, a partir de la deposición del régimen autoritario en 1989, en cuanto a las intenciones de participar del proceso de integración subregional, explicaba el porqué en la primera reunión constitutiva de lo que más tarde se denominaría MERCOSUR (agosto de 1990), Paraguay no fuera invitado, aunque si lo fueran Chile y Uruguay.

De todas maneras, la decisión posterior de Paraguay de unirse al MERCOSUR, respondía más inmediatamente a intereses de política internacional del país, antes que al convencimiento de las ventajas económicas que eventualmente pudiese brindar al país este proceso de integración regional; o a consideraciones serias sobre las desventajas económicas que el mismo MERCOSUR podría provocar.<sup>1</sup> Paraguay, aislado políticamente por un régimen autoritario, había iniciado la transición a la democracia en 1989, y la proyección y apoyo internacional se presentaban propicias con la invitación de formar parte del MERCOSUR.

A pesar que el aislamiento político de Paraguay en los últimos años de la dictadura no había significado necesariamente su aislamiento comercial-financiero del resto del mundo, las autoridades nacionales pudieron haber utilizado argumentaciones geo-económicas para basar sus decisiones de participación de Paraguay en el MERCOSUR. Una negativa a esta participación hubiera ubicado a Paraguay en un lugar poco cómodo entre dos bloques integracionistas de América del Sur: el MERCOSUR que se iniciaba con mucha fuerza, y el Pacto Andino que comenzaba a reactivarse ante las ventajas de orden interno y externo que ofrecía la subregión para procesos de integración. Aún con una economía muy abierta como la paraguaya, se hacía difícil pensar en un modelo “a la chilena” de integración con el mundo, por dos razones fundamentales: (i) los principales socios comerciales de Paraguay se encuentran en la subregión; y (ii) la poca capacidad productiva e institucional del país para adquirir niveles de competitividad internacional en el corto plazo.

Así, y aún cuando el MERCOSUR no contemplaba el *status* favorable de países de menor desarrollo relativo para los pequeños, la decisión uruguaya de integrarse respondía a la necesidad de no perder los beneficios obtenidos con los convenios del CAUCE y del PEC, y, por lo tanto a afrontar una pérdida de los mercados brasileño y argentino, con los cuales Uruguay había desarrollado un relacionamiento creciente desde la década de los años setenta. En el caso paraguayo, la dependencia comercial de los mercados brasileño y argentino era más que evidente. La entrada de Paraguay al MERCOSUR era inevitable, desde el momento en que la apertura y la integración del país hacia las economías subregionales se había producido mucho antes que la firma del Tratado de Asunción.

---

<sup>1</sup> En las reuniones que la Cancillería Nacional sostuviera con representantes del sector empresarial durante el último trimestre de 1990, para la inserción paraguaya en el MERCOSUR, las consultas se limitaban a las eventuales objeciones que el sector productivo pudiese interponer, y a la comparación de su magnitud frente a las argumentaciones de las autoridades nacionales sobre la imposibilidad paraguaya de apartarse del proceso de integración subregional, o de la prioridad fundamental de participación del país en este mismo proceso (entrevistas con empresarios y funcionarios gubernamentales).

Aquí habría que detenerse en la comparación de la evolución económica de Paraguay frente a sus socios del MERCOSUR, para entender el porqué del retardo o la reticencia inicial de Paraguay para asociarse al emprendimiento subregional; como también entender porqué existirían sólo beneficios marginales, para Paraguay, luego de siete años de la firma del Tratado de Asunción.

Argentina, Brasil y Uruguay llegan al proceso de integración subregional con economías altamente protegidas y sujetas a ciclos de fuertes desequilibrios macroeconómicos. Los planes de estabilización y ajuste implementados por estos países respondían al cambio del modelo económico que había estado vigente en la subregión hasta la década de los años ochenta: el paso de economías cerradas (crecimiento hacia adentro) a economías abiertas (crecimiento hacia afuera). Paraguay, sin embargo, llegaba al MERCOSUR con la economía más abierta de la subregión, la más equilibrada en términos macroeconómicos, y por lo tanto, la de menor peso estatal. Paraguay, a diferencia de sus vecinos, nunca tuvo una política de sustitución de importaciones, y su modelo económico ha estado basado en la exportación de soja y algodón y en el comercio fronterizo de reexportación o triangulación. Esto último explica el grado de apertura de la economía paraguaya frente a sus vecinos. Es decir, que una de las principales ventajas comparativas desarrolladas por Paraguay, ante el proteccionismo ejercido por sus vecinos, ha sido aquella de comprar “barato” bienes de la extrazona y volver a venderlos “barato” a la zona. De ahí que las políticas de estabilización iniciadas en el país en los años noventa, no respondían al cambio de un modelo económico, sino a un saneamiento de las cuentas parcialmente desequilibradas en los últimos años del régimen autoritario. Pero aún gozando de la apertura comercial mucho antes de la firma del Tratado de Asunción, el sostenimiento del modelo económico paraguayo no resultaría totalmente afín al proceso de integración subregional.

## 2. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA

En los años ochenta, Paraguay se convertía en la economía más abierta de la subregión por efectos del contrabando, y su industrialización era incipiente. Si bien a fines de esa década, Paraguay ingresa a un período de inestabilidad macroeconómica y de crisis en sus cuentas externas, este proceso no ha sido parte de la crisis del modelo de “crecimiento hacia adentro”, similar a la de las demás economías de la subregión, ya mencionado. La recuperación de la estabilidad macroeconómica a inicios de los años noventa no significaba necesariamente la recuperación de los niveles reales de crecimiento de la economía; y sin la aplicación de reformas profundas, estos niveles no han alcanzado aún las cifras deseadas.

Para entender esta primera característica, se debe destacar que Paraguay se inscribe dentro de los países de reforma tardía en América Latina. Se empieza a hablar de reformas económicas y del Estado en 1989 las cuales, sin embargo, se han concentrado mayormente en la estabilización y liberalización económicas, con medidas tales como la libre flotación de la tasa de cambio, la desregulación de ciertos precios internos y de las tasas de interés; políticas fiscales y monetarias orientadas a terminar con niveles inflacionarios históricamente altos para Paraguay y con el déficit fiscal; y una reforma tributaria y arancelaria, ésta última simplemente para acercar la realidad normativa a los hechos de una economía abierta.

Sin embargo, no se ha avanzado lo suficiente en la privatización de los servicios públicos y el seguro social, en la reforma financiera y de la banca pública. Lo insuficiente de la reforma del Estado se observa en el constante predominio de los gastos corrientes sobre los gastos de inversión en el Presupuesto de la Nación, carencias en la administración financiera del estado, la falta de una reforma de la función pública, y de un tratamiento modernizador y eficiente de los recursos humanos del sector público.

El producto interno bruto paraguayo se ha mantenido, en promedio, con un crecimiento casi igual al crecimiento demográfico, en los últimos quince años, señal inequívoca de un estancamiento de la economía nacional. A ello se le han sumado, a finales de la década de los años ochenta, problemas inflacionarios, de déficit fiscal, reservas monetarias deprimidas y mora de la deuda externa. El primer gobierno de la transición (Rodríguez) logró resolver el problema de la inflación y del déficit fiscal, aumentar las reservas, pagar la deuda en mora y estabilizar la economía. El segundo gobierno (Wasmosy) permitió mayor estabilidad de precios y una baja aún mayor de la inflación. Así, la inflación que había llegado a un 44% anual para 1990, desciende al 20% en 1993, y a tan sólo 7% para 1997. Al mismo tiempo, los saldos de las reservas internacionales alcanzaban tan sólo a US\$ 180 millones a fines de 1988, para ascender a US\$ 1.100 millones para fines de 1996.<sup>2</sup> Pero ninguno de los dos gobiernos ha tenido el éxito necesario en el relanzamiento del crecimiento de la economía nacional.

Luego de un crecimiento anual promedio del PBI, del orden de 9,4% en la década de los años setenta, se reduce a un promedio de 1,9% en la década de los años ochenta, con un ligero repunte del 3,2% promedio anual en la década de los años noventa. Todo ello acompañado de un crecimiento demográfico promedio anual de 2,7% a 3,0%, en los últimos quince años. A su vez, el PBI per cápita real en 1982 era de US\$ 1.582 anuales, aumentando a US\$ 1.623 anuales en 1997.<sup>3</sup>

Asimismo, y en relación a los otros países del MERCOSUR, la economía paraguaya en su conjunto (Cuadro 1) presenta una doble desventaja. Por un lado se observa un menor nivel del PBI per cápita (US\$ 1.471 en 1996); y por el otro, se evidencia una menor tasa de crecimiento económico (0,1% en 1990-96) en la subregión.

---

<sup>2</sup> Ver cifras de los principales indicadores económicos del país en Banco Central del Paraguay [1997].

<sup>3</sup> Fuente: Banco Central del Paraguay. *Cuentas Nacionales* 1985-96. Promedio Aritmético.

**CUADRO 1**

MERCOSUR	PBI per cápita (US\$)	Tasas de Crecimiento	%
	1996	1980-90	1990-96
Paraguay	1.471	- 0,2	0,1
Argentina	6.191	- 2,5	4,6
Brasil	3.007	- 0,6	1,3
Uruguay	3.258	- 0,3	3,2

Fuente: Elaborado con datos del BID. *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1997.

Uno de los indicadores del estancamiento económico del país tiene relación con los niveles de inversión privada y pública en Paraguay, que han sufrido un descenso en los últimos quince a veinte años. Mientras la inversión privada con relación al PBI alcanzaba el 21% en el período 1974-88, disminuía al 18,6% en el período 1989-96. En cuanto a la inversión pública, la disminución ha sido del 6 al 4,9% entre la década pasada y actual. Además, el 58% de las inversiones privadas se ha concentrado en construcciones, y las inversiones extranjeras han constituido sólo un 2% del PBI.<sup>4</sup>

Existen, además, otros costos que la inversión privada debe hacer frente en el país. Así, la inversión pública en infraestructura y servicios básicos tiene los coeficientes más bajos en América Latina.<sup>5</sup> El financiamiento de la inversión se realiza mayormente con ahorro externo, ya que el ahorro interno como porcentaje del PBI ha decrecido de un 20% en los años ochenta, a 15% en los años noventa. Además, los altos costos de intermediación financiera reflejados en tasas activas de interés muy altas (32,7% anual promedio en 1990-97), la escasez de créditos de mediano y largo plazo, y las crisis financieras de 1995-97, han actuado en detrimento de las inversiones privadas.

En términos del mercado laboral, se debe expresar, en primer lugar, que el 45% de la Población Económicamente Activa (PEA) es menor de 29 años y es la más afectada por el desempleo y el sub-empleo. De acuerdo a las últimas cifras oficiales, el desempleo abierto asciende al 8% y el sub-empleo al 20,7% de la PEA. Al mismo tiempo, el crecimiento del sub-empleo y, por lo tanto, de la informalidad, ha coincidido con cambios en la composición de la PEA por áreas de actividades. Así, la PEA agrícola ha descendido del 43 al 35%, mientras que la de servicios ha aumentado de 17 a 21%, y la de comercio de 8 a 14% (Dirección General de Estadísticas y Censos [1995, 1996 y 1997]).

Otro de los factores explicativos del largo letargo de la economía paraguaya lo constituye el estancamiento del sistema productivo. Y ello se refleja tanto en la evolución de la agricultura y la industria en los años noventa, como en el comportamiento de los precios relativos.

En relación al producto agrícola, el crecimiento experimentado durante toda la década de los años noventa ha sido del 3% en promedio anual, mientras que esta cifra es de 1,7% en el caso del sector industrial. Si bien es cierto que en la década el sector comercio y finanzas ha crecido sólo en un 2,6% anual promedio, también es cierto que estos dos sectores más el sector servicios básicos han concentrado más del 50% del PBI nacional; explicando de esa forma la poca dinámica del sector productivo (ver Cuadro 2).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Por ejemplo, 32 Km de ruta por cada 1.000 habitantes, frente a 100 y 80 de Uruguay y Argentina; y 19 teléfonos por cada 1.000 habitantes, frente a cifras muchos mayores de otros países de la subregión.

**CUADRO 2**  
**VARIACION DEL PBI A PRECIOS DE MERCADO**  
(porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Part. *
Sector Agropecuario	2,2	-0,6	0,1	5,6	-0,6	8,1	1,3	4,1	26,4
Sector Industrial	-0,9	1,1	0,4	2,0	1,5	3,0	-2,2	1,0	15,3
Construcción	1,7	3,0	5,0	2,7	3,6	4,0	3,0	3,0	5,3
Servicios **	3,6	4,5	2,8	4,3	5,4	3,7	2,1	2,3	52,3
PBI (US\$ millones)	5.285	6.254	6.447	6.841	7.857	8.970	9.686	10.029	

Fuente: Banco Central del Paraguay. Informe Económico, 1997.

Notas: \* Promedio anual. \*\* Se incluyen servicios básicos (agua, electricidad, transporte y comunicaciones), comercio, finanzas, gobierno y otros servicios.

El crecimiento de la agricultura se ha basado en la producción de cuatro rubros principales: algodón, soja, trigo y maíz. Sin embargo, ha sido la agricultura algodonera la que concentra la mayor cantidad de familias productoras. Y es en la producción de este último rubro donde se han experimentado los rendimientos cada vez más decrecientes (de 750.000 toneladas en 1990-91 a apenas 140.000 toneladas en 1996-97).<sup>6</sup>

Lo que también ha conspirado en contra del crecimiento del sector productivo ha sido el predominio de la agricultura parcelaria (20 has.), poco eficiente, y un sector industrial predominantemente artesanal o pequeño. En ambos tipos de unidades productivas, se observa la escasez de mano de obra calificada, la falta de tecnología adecuada, la ausencia de gerenciamiento empresarial moderno, y la poca competitividad, sumándose a todas estas características, la orientación exclusiva de estas unidades al mercado interno.

Sin embargo, la estabilidad macroeconómica, logro de los gobiernos de la transición, ha implicado costos para el sector productor y para los consumidores. La depreciación del guaraní por debajo del nivel inflacionario, o el rezago cambiario, ha castigado al sector agro-exportador, y por lo tanto al productor primario, al disminuir los precios de los cultivos de renta. Las altas tasas de interés, mantenidas, a pesar de la reducción del encaje legal bancario y de una disminución significativa de los niveles inflacionarios, han inhibido a las inversiones en el sector productivo y han provocado un endeudamiento alto de los consumidores y productores, fundamentalmente los industriales.

Al mismo tiempo, el salario mínimo real ha caminado por detrás de la inflación hasta el año 1993, con un ligero aumento en el período 1994-96. Sin embargo, al medir el salario medio, resulta bajo (US\$ 200 mensuales) frente al salario medio argentino (US\$ 600 mensuales) o brasileño (US\$ 400).<sup>7</sup>

Los precios deprimidos para el productor agrícola y salarios bajos para el sector no agrícola, son factores que han contribuido a disminuir la capacidad de compra de la población paraguaya, a lo cual se deben agregar los escasos flujos de créditos al sector productivo, creador de empleo. Esta limitada capacidad de compra de la población paraguaya o debilidad de la demanda agregada, también ha sido alentada por una desigual distribución de recursos e ingresos.

<sup>6</sup> Cifras obtenidas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y de la Cámara Algodonera Paraguaya.

<sup>7</sup> El salario mínimo en el Paraguay, antes que un piso, como en los demás países de la subregión, actúa más bien como techo. Se estima que entre un 35 y 40% de la PEA está asalariada con ingresos menores al salario mínimo.

**CUADRO 3  
COMPORTAMIENTO DE PRECIOS**

INDICADORES	Promedio 1984-88	Promedio 1989-93	Promedio 1994-97	Promedio 1989-97
IPC (%) (1)	25,2	24,5	12,3	18,4
Variación del tipo de Cambio Nominal (%) (2)	24,8	13,5	5,8	10,0
Variación del tipo de Cambio Real (%) (3)	2,0	-6,7	-7,1	-7,1
Tasa Activa en Moneda Nacional (4)	n.d.	33,2	33,8	33,1
Indice Real del Salario	93,6	104,6	109,7	107,1
<b>INDICE DE PRECIOS AGRÍCOLAS (5)</b>				
Algodón	163,0	153,5	129,3	144,4
Soja	152,4	129,4	107,0	121,0

Fuente: Elaborado con datos del Banco Central del Paraguay. *Cuentas Nacionales, Informe Económico Mensual, Indicadores Financieros*.

Notas: (1) Índice de Precios al Consumidor de Dic. a Dic. (2) Promedio Anual. (3) *Ibid.* (4) Promedio Ponderado, no incluye tarjetas de créditos ni sobregiros. (5) Deflactado por el IPC, Base 1982=100, Mercado Local, 100=1980.

En Paraguay, además del bajo nivel del ingreso promedio, se advierte en los últimos tres años una creciente desigualdad en la distribución del producto social. De acuerdo a la Dirección de Estadísticas y Censos, en 1996, el 55% de la PEA poseía un ingreso mensual menor a US\$ 290, el 22% de la PEA, ingresos entre US\$ 290 y US\$ 480, y solamente un 18% de la PEA, se encontraba con un ingreso mayor a US\$ 480.

Asimismo, la desigualdad social en Paraguay se refleja en estimaciones de organismos internacionales, como por ejemplo en un estudio del BID, realizado en 1992, el cual muestra que, el 10% más pobre de la población paraguaya es dueña de sólo el 1% del ingreso nacional; mientras que el 10% más rico retiene el 42% del ingreso nacional. En 1994, un estudio del Banco Mundial encontraba que el 20% de los hogares más pobres en Paraguay controlaba el 6% de los ingresos; y que el 20% de los hogares más ricos, controlaba el 46% de esos ingresos (Sauma y otros [1992] y Banco Mundial [1994]).

En términos de distribución de recursos, la tierra es un ejemplo importante. En las dos últimas décadas se ha producido un aumento de las pasturas para ganadería, un aumento de los cultivos temporales de tipo empresarial, y una disminución de los cultivos permanentes, las áreas forestales y las praderas naturales. De igual manera se ha experimentado un aumento de las parcelas menores de 5 hectáreas y parcelas entre 5 y 10 hectáreas, que hoy constituyen el 83% de las explotaciones rurales; como también un aumento de las propiedades mayores de 1.000 hectáreas.<sup>8</sup> De esta forma, la concentración de la tierra es hoy mayor que treinta o cuarenta años atrás, cuando ya existía una marcada desigualdad en la distribución de este recurso. Esta concentración permite una menor absorción de la mano de obra rural, menor empleo, y por lo tanto menores ingresos.

Aparte de las inversiones privadas, de la creación de empleo y de las oportunidades de mayores ingresos, la calidad de vida de la población también depende del direccionamiento de los gastos del presupuesto general de la nación. De esta calidad de vida también depende el crecimiento económico de un país.

Sin embargo, las inversiones de capital (fundamentalmente para infraestructura) como los gastos sociales del estado paraguayo, todavía se mantienen en niveles poco deseables. Las inversiones de capital del Presupues-

<sup>8</sup> Ver Censos Agropecuarios 1981 y 1991.

to General de la Nación (PGN), sólo representan el 1,6% del PBI. Estas inversiones ocupan el 18% del total de gastos del PGN, frente al 82% en gastos corrientes (salarios, combustibles, viáticos, etc.).<sup>9</sup> Con un nivel bajo de inversión pública y sin un avance importante en la privatización de los servicios básicos, Paraguay mantiene inferioridad de condiciones para su desarrollo en la subregión.

Si bien es cierto que han aumentado los gastos en salud y educación durante los dos gobiernos de la transición, estos gastos se mantienen, sin embargo, en niveles reducidos cuando se comparan con la subregión. Así, los gastos de salud, constituyen el 1,27% del PBI, mientras que los gastos de educación llegan al 3,1% del PBI. Este último coeficiente (educación) se encuentra por debajo de lo recomendado por la propia UNESCO (7% del PBI) y por debajo del promedio de la región latinoamericana.

Al estancamiento económico vigente desde la década de los años ochenta, se le ha agregado, en los últimos años, una retracción económica como resultado de dos crisis financieras pronunciadas, una reducción importante del cultivo del algodón como también del comercio de triangulación fronteriza.

Las crisis financieras de 1995 y 1997 han provocado masivas intervenciones del Banco Central, lo que a su vez ha dado lugar a políticas monetarias restrictivas, restando recursos al financiamiento de la producción. El problema financiero fue acompañado de la pérdida del equilibrio fiscal, por primera vez, luego de varios años de superávit en las cuentas del estado. Si bien este déficit había representado nada más que el 1% del PBI para 1996, crecía a cerca de 2,5% para fines de 1997, y se proyectaba a más del 3% del PBI para 1998.

La reducción del comercio fronterizo de triangulación ya se había manifestado con un pequeño déficit de la balanza de pagos en 1996. Este déficit de las cuentas externas fue significativamente más pronunciado para fines de 1997, provocando una caída importante de las reservas internacionales: de US\$ 1.062,3 millones a fines de 1996, a US\$ 768,8 millones, a fines de 1997, y con una tendencia decreciente durante el primer trimestre de 1998. Consecuentemente, tanto el tipo de cambio nominal como de cambio real, sufren una depreciación importante a partir de diciembre de 1997 (19 y 10% respectivamente), influyendo en buena parte para un rebrote inflacionario del orden del 10,5% anual acumulado para mediados de 1998 (Banco Central del Paraguay [1998]). Finalmente, las medidas adoptadas por el gobierno para impedir una mayor depreciación del tipo de cambio resultaron en un incremento de las tasas de interés activas, afectando a la actividad económica, la cual presentaba signos de retracción creciente desde 1995.

De esta manera, la estabilidad macroeconómica recuperada en la década actual, no se convierte en plataforma para un despegue de la economía paraguaya, y vuelve a debilitarse en los últimos años, para dar lugar al desequilibrio fiscal y a un incremento inflacionario.

---

<sup>9</sup> Cifras extraídas de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central. Ver Banco Central del Paraguay [1997].

### 3. EL COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Uno de los principales resultados, en siete años de la puesta en marcha del Tratado de Asunción, ha sido el incremento sin precedentes de flujos comerciales entre los países del MERCOSUR, como también la llegada de montos significativos de inversión extranjera, especialmente a partir de la creación de la unión aduanera imperfecta. Así, las exportaciones intra-MERCOSUR se incrementaban de US\$ 5.000 millones en 1991 a US\$ 20.000 millones para fines de 1997; mientras que los flujos de inversión extranjera a la subregión aumentaban de US\$ 6.000 millones a US\$ 20.000 millones entre 1995 y 1997 (BID-INTAL [1997] pp. 12-15).

Paraguay ha sido uno de los países de menor aprovechamiento de estos flujos, no exclusivamente por tratarse de una de las dos economías más pequeñas de la subregión, sino por tratarse de un país especializado en las importaciones; y en los últimos diez a quince años, en las exportaciones de productos extranjeros. En función de ello, dos han sido los resultados comerciales principales derivados de la participación de Paraguay en el MERCOSUR: una concentración antes que un aumento de las exportaciones de productos nacionales a la subregión, y claros indicios de un desvío de comercio, al analizar el comportamiento de las importaciones.

#### El comercio real

Ningún análisis del comercio exterior paraguayo puede ser válido sin considerarse los niveles de comercio no registrado. La tradición de este comercio ya data de las décadas de los años cincuenta y sesenta, cuando la economía paraguaya se mostraba más dependiente de la argentina, y por lo tanto de sus productos. Con la irrupción comercial de Brasil en la década de los años setenta (apertura vial y construcción de la hidroeléctrica de Itaipú), el comercio no registrado alcanza niveles significativos, manifestándose primeramente en un aumento sin precedentes de compras de bienes del país vecino. El comercio de importación ilegal desde Brasil continúa en la década de los años ochenta, pero se le agregan dos modalidades: la exportación no registrada de soja y algodón paraguayos como consecuencia de la implantación de un sistema de cambio múltiple en el país,<sup>10</sup> y la triangulación de productos brasileños a través de Paraguay con destino a Argentina o a la extra-zona. En esa misma década se implanta otra modalidad del comercio no registrado, consistente en la triangulación de productos de la extra-zona. Es decir, la importación mayormente ilegal de los denominados “bienes de turismo”,<sup>11</sup> y su reexportación (también mayormente ilegal) a la zona.

A partir de 1989, el gobierno nacional comenzó a adoptar una serie de medidas para desalentar el comercio ilegal de importación y favorecer la recaudación fiscal. La primera de ellas fue una reducción drástica de los aranceles de importación para los llamados “bienes de turismo”. Una segunda determinación fue la reducción del pago del IVA para la comercialización de estos mismos productos, acompañada de una reforma que disminuía los promedios arancelarios para todos los bienes, a un máximo del 10%. El cronograma de desgravación arancelaria del MERCOSUR, además, complementaba las medidas adoptadas por las autoridades nacionales. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 4, estas medidas no lograban disminuir el nivel de las importaciones no registradas y de las reexportaciones, por lo menos hasta 1996. La reducción del comercio ilegal fronterizo de los últimos años, responde fundamentalmente a las medidas adoptadas por las autoridades de los países vecinos que se han visto afectados fiscal y comercialmente por este tráfico, que además comenzaba a perforar el arancel externo común.

---

<sup>10</sup> Este sistema de cambio imponía una tasa de cambio para las exportaciones mucho menor a la vigente en el mercado, castigándolas vía precios.

<sup>11</sup> Se denominan “bienes de turismo” a aquellos adquiridos por el país pero con destino principal al mercado brasileño: electrónicos, electrodomésticos, perfumes, juguetes, cámaras fotográficas, computadoras, zapatos y prendas deportivas, relojes, etc.

Observando solamente el tráfico registrado, el Cuadro 4 confirma la tendencia histórica deficitaria de la balanza comercial paraguaya. Sorprendentemente esta tendencia se mantiene cuando se agregan las estimaciones oficiales sobre importaciones no registradas y reexportaciones, que forman parte de la triangulación fronteriza. Sin embargo, y en cualquiera de los casos (sin comercio no registrado o con estimaciones de este comercio), el déficit de la balanza comercial paraguaya sería tan significativo que alcanzaría alrededor del 15% del PBI, con fuertes repercusiones sobre la balanza de pagos y la tasa de cambio, y por lo tanto, sobre la estabilidad macroeconómica del país.

**CUADRO 4**  
**PARAGUAY: EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL**  
(US\$ millones)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportaciones Registradas	1.009,4	958,7	737,1	656,6	725,2	816,9	958,7	1.043,0	1.088,6
Exportaciones No Registradas (1)	14,5	81,4	107,9	83,7	79,4	125,7	--	--	--
Reexportaciones (2)	124,7	300,3	321,3	304,0	694,0	926,0	1883,1	1723,7	1554,8
<b>TOTAL (3)</b>	<b>1.165,2</b>	<b>1.366,2</b>	<b>1.188,8</b>	<b>1.054,2</b>	<b>1.500,0</b>	<b>1.871,3</b>	<b>2.841,8</b>	<b>2.766,7</b>	<b>2.643,4</b>
Importaciones Registradas	660,8	1.193,4	1.275,4	1.237,1	1.477,5	2.140,4	2.871,0	2.850,4	2.957,5
Importaciones No Registradas	355,1	390,6	553,6	688,1	1.233,2	1.357,4	1.646,3	1.345,2	1.079,6
<b>TOTAL (3)</b>	<b>1.015,9</b>	<b>1.635,8</b>	<b>1.867,6</b>	<b>1.925,2</b>	<b>2.710,7</b>	<b>3.497,8</b>	<b>4.517,3</b>	<b>4.195,6</b>	<b>4.037,1</b>
<b>Déficit/Superávit</b>	<b>149,3</b>	<b>-269,6</b>	<b>-678,8</b>	<b>-871,0</b>	<b>-1.210,7</b>	<b>-1.717,9</b>	<b>-1.675,5</b>	<b>-1.428,9</b>	<b>-1.393,7</b>

Fuente: Elaborado en base a datos oficiales y estimados por el Banco Central del Paraguay.

Notas: (1) de productos nacionales; (2) de productos extranjeros; (3) incluye ajustes por valoración.

Con reservas internacionales en aumento durante toda la década de los años noventa, y un descenso moderado en el último año, acompañado de bajos niveles inflacionarios y de depreciaciones pequeñas de la moneda nacional (incluso con rezago cambiario), se hace difícil comprender el volumen del déficit comercial paraguayo. Una explicación alternativa estaría dada por la inclusión de montos significativos en el rubro de “errores y omisiones” de la balanza de pagos (ver anexo).<sup>12</sup> Pero estas cifras tampoco reducen sustancialmente el déficit comercial paraguayo en relación al PBI. Por lo que es factible concluir que existe un mayor flujo comercial no registrado, y por lo tanto no estimado, que debe explicar un déficit mucho menor de la balanza comercial, o hasta su ausencia.

Pero todas estas consideraciones no afectan las principales conclusiones a extraer del comportamiento comercial de Paraguay, que son tres: (i) la tendencia histórica a las importaciones, fundamentalmente de bienes de consumo,<sup>13</sup> (ii) la construcción de la ventaja comparativa del país a través de su papel de intermediador comercial en la subregión (vía triangulación); y (iii) el estancamiento de las exportaciones genuinas del país, que reflejan el bajo crecimiento productivo. Es en este contexto donde hay que entender la repercusión del MERCOSUR sobre el comercio y la inversión en Paraguay.

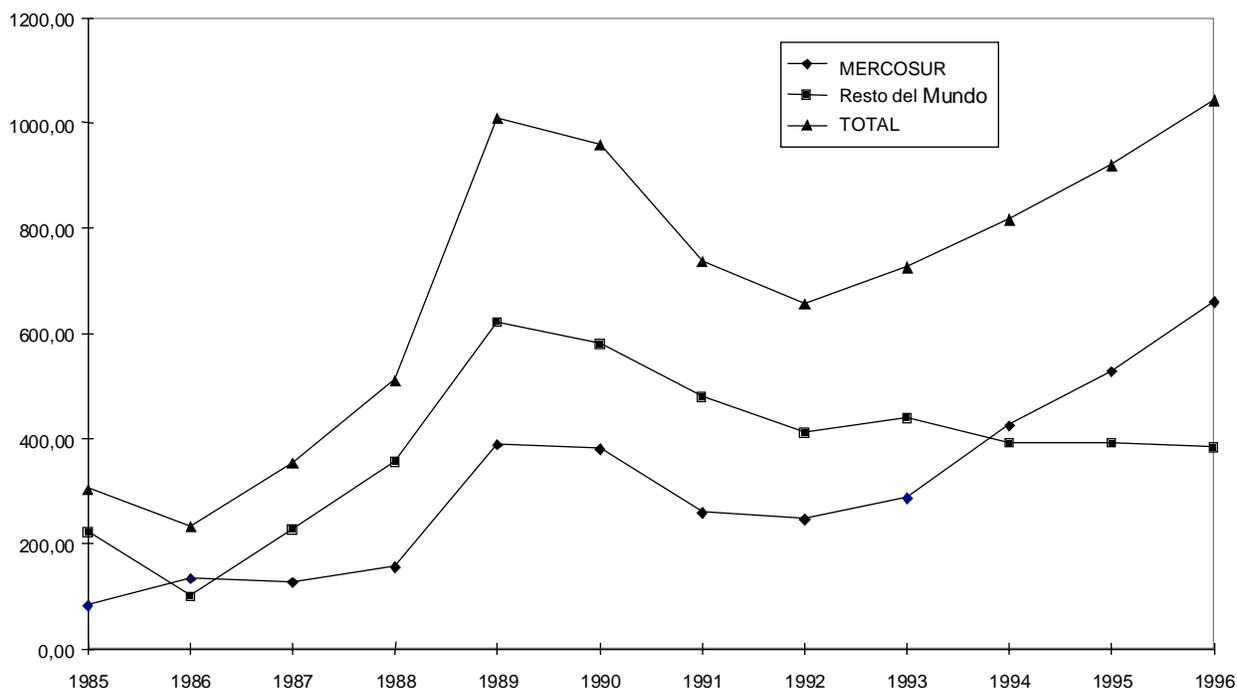
<sup>12</sup> De acuerdo a las explicaciones brindadas por técnicos del Banco Central, en este rubro no sólo se incluyen flujos comerciales no registrados, sino también flujos de capital no registrados.

<sup>13</sup> En los últimos años, los bienes de consumo participaban con el 70% en el total de composición de las importaciones de Paraguay. Ver Borda y Masi [1998] p.145.

## Creación y desvío de comercio

Como ya se pudo observar en el Cuadro 4, luego de alcanzar un nivel histórico máximo en 1989, las exportaciones totales de Paraguay sufren un descenso importante hasta 1994, para luego recuperarse y volver a alcanzar ese mismo nivel máximo a fines de 1997. Es decir, que en toda la década de los años noventa, se ha observado, a lo sumo, una evolución lenta de las ventas externas del país. La recuperación de las exportaciones totales, se ha debido fundamentalmente al aumento de las exportaciones al MERCOSUR como puede verificarse en el Gráfico 1. Pero mientras las exportaciones totales de Brasil y Argentina crecían anualmente en un 15 y 10% entre 1991 y 1996, y las exportaciones uruguayas lo hacían en un 8,4%, el aumento anual de las exportaciones paraguayas, en el mismo período, era de 6%. A ello se sumaba el hecho que Paraguay era el único país del MERCOSUR que demostraba un descenso en sus exportaciones al resto del mundo (-19,8%) en el período mencionado (BID-INTAL [1996,1997]).

**GRAFICO 1**  
**PARAGUAY: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES POR REGIONES**  
(US\$ millones)



Fuente: Banco Central del Paraguay.

Notas: Se incluyen solamente las exportaciones registradas de productos nacionales. No se incluyen reexportaciones.

El aumento de las exportaciones a partir de 1994 se encuentra, entonces, determinada por el aumento de las ventas al MERCOSUR. Así, en 1991, el MERCOSUR participaba con el 35% de las exportaciones totales de Paraguay, aumentando esta participación al 63% en 1996, para luego decrecer al 50% en 1997.<sup>14</sup> Pero, ¿es éste un aumento real de las exportaciones, y por lo tanto de creación de comercio dentro de la subregión, o se trata simplemente de una mayor concentración de comercio, o de su desvío hacia el MERCOSUR en razón

<sup>14</sup> Datos de varios informes económicos del Banco Central del Paraguay.

de la caída de las barreras arancelarias? Si se observa la composición de las exportaciones paraguayas al MERCOSUR, en el Cuadro 5, surge que las exportaciones no tradicionales se duplican a partir de 1994, reduciéndose para 1996, pero a niveles más altos que el promedio histórico para este tipo de exportaciones. En valores absolutos, este tipo de exportaciones aumenta considerablemente de US\$ 57 millones en 1993 a US\$ 176 millones en 1996, y es coincidente con un aumento general de este tipo de productos en las exportaciones totales del país: de una participación del 15% en 1985, a una participación del 33% en 1996 (Borda y Masi [1998] p.117).

**CUADRO 5**  
**MERCOSUR: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES PARAGUAYAS**  
(US\$ millones)

Rubros	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
Tradicional	76,6	93,2	80,1	60,0	92,7	73,0	118,6	76,5	310,0	79,9	321,7	84,8
No Tradicional	5,6	6,8	53,3	40,0	34,3	27,0	36,5	23,5	78,1	20,1	57,6	15,2
<b>TOTAL</b>	<b>82,2</b>	<b>100,0</b>	<b>133,4</b>	<b>100,0</b>	<b>127,1</b>	<b>100,0</b>	<b>155,1</b>	<b>100,0</b>	<b>388,1</b>	<b>100,0</b>	<b>379,3</b>	<b>100,0</b>

Rubros	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Tradicional	248,7	76,1	189,1	76,7	230,7	80,3	248,7	58,6	332,2	62,9	435,5	66,0
No Tradicional	62,1	23,9	57,3	23,3	56,6	19,7	176,1	41,4	195,8	37,1	224,6	34,0
<b>TOTAL</b>	<b>259,4</b>	<b>100,0</b>	<b>246,4</b>	<b>100,0</b>	<b>287,3</b>	<b>100,0</b>	<b>424,8</b>	<b>100,0</b>	<b>528,0</b>	<b>100,0</b>	<b>660,1</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Banco Central del Paraguay.

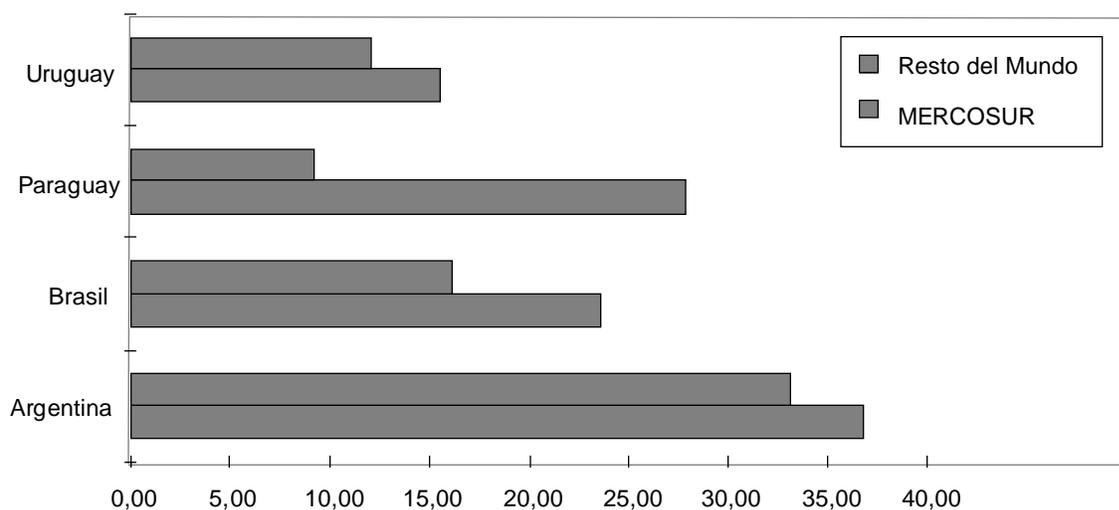
Sin embargo, y aún cuando se nota un comportamiento interesante de las exportaciones no tradicionales, son las tradicionales las que mayormente se dirigen a la subregión. Y en el contexto de un estancamiento de las exportaciones, se hace difícil concluir que el MERCOSUR haya provocado una creación real de comercio para Paraguay. Es más preciso hablar de una mayor concentración de los productos paraguayos en la subregión.

En el caso de las importaciones, Paraguay es el país en el MERCOSUR que muestra un incremento significativo de las compras de la subregión en relación al resto del mundo, cuando esta relación es comparada con los demás países (Gráfico 2). Así, mientras que las importaciones paraguayas del MERCOSUR crecían a una razón anual del 28%, las importaciones del resto del mundo sólo se incrementaban a un 9% anual, en el período 1990-96 (BID-INTAL [1996]). Esta tendencia del comportamiento de las importaciones paraguayas frente a la de los países socios del MERCOSUR, puede estar indicando posibilidades de un fuerte desvío de comercio por efectos de la unión aduanera.

De todas maneras, los indicios más claros que permitan concluir que el MERCOSUR ha traído consigo un desvío de comercio para Paraguay, solamente se pueden obtener a partir de un estudio más pormenorizado sobre el comportamiento de los rubros de importación del país. Un estudio realizado recientemente revela que aquellos rubros que conforman el 54% de las importaciones registradas de Paraguay (y por lo tanto con peso dentro del total), y que tradicionalmente eran adquiridos del resto del mundo, son ahora adquiridos en el MERCOSUR (Borda y Masi [1998] pp. 122-126). Al incluir las importaciones no registradas, parecería que este indicador de desvío pudiera quedar minimizado, teniendo en cuenta que la mayor parte de este tipo de importaciones proviene de la extra-zona. Sin embargo, estimaciones realizadas por el CADEP concluyen que las importaciones no registradas de Paraguay se han distribuido casi paritariamente entre ambas zonas o

mercados de origen, en el período 1991-96,<sup>15</sup> por lo que es posible sostener que las señales de desvío de comercio en Paraguay por efectos del MERCOSUR se mantienen y son más claras que en los demás países de la subregión.<sup>16</sup>

**GRAFICO 2**  
**MERCOSUR: EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES SEGUN ORIGEN**  
 Crecimiento anual 1990-1996 (%)



Fuentes: BID-INTAL, Banco Central del Paraguay.  
 Nota: (\*) No se incluyen a las importaciones no registradas.

Además, y a diferencia del comportamiento de las exportaciones, los mayores flujos de importaciones provenientes del MERCOSUR se producen en el contexto de una tendencia creciente de las importaciones totales de Paraguay en la década presente (Cuadro 1), con lo que es posible confirmar la posible presencia de desvío de comercio. Ello también confirma la tendencia importadora del país, de la cual no se aparta la balanza comercial del país con el MERCOSUR. Así, en el Cuadro 6, se observa también que la tendencia de crecimiento de las importaciones del MERCOSUR es mayor que el “crecimiento” (concentración) de las exportaciones al MERCOSUR. Mientras que las exportaciones han experimentado un incremento del 26% anual en el período 1991-96, el incremento de las importaciones (registradas) ha sido del orden del 48% anual en ese mismo período. De esa forma, el déficit comercial con el MERCOSUR aumenta también significativamente (236%) entre 1991 y 1996. Pero si además se agregan las estimaciones de las importaciones no registradas del MERCOSUR,<sup>17</sup> este déficit es aún mayor en volumen.

<sup>15</sup> Según el Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP), en 1991 el 48% del total de importaciones no registradas de Paraguay provenían del MERCOSUR, y el 52% del resto del mundo. En 1994 la relación era de 46 y 54% respectivamente; y para 1996, de 56 y 44%.

<sup>16</sup> Estudios realizados por Robert Devlin (1997) y Machado y Markwald (1997) niegan posibilidades de desvío de comercio entre Brasil y Argentina desde la firma del Tratado de Asunción.

<sup>17</sup> El ingreso de mercaderías en forma ilícita de Brasil y de Argentina, no se redujo sustancialmente por efectos de la puesta en marcha de una zona de libre comercio (arancel cero); posiblemente por razones de evasión de impuestos internos (IVA e impuesto a la renta de las empresas).

**CUADRO 6**  
**PARAGUAY: BALANZA COMERCIAL CON EL MERCOSUR**  
(US\$ millones)

	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportaciones	82,2	259,4	246,4	287,3	424,8	528,0	660,1
Importaciones	240,5	396,9	475,0	570,7	891,7	1.170,0	1.548,1
<b>DÉFICIT</b>	<b>-158,3</b>	<b>-137,5</b>	<b>-228,6</b>	<b>-283,4</b>	<b>-466,9</b>	<b>-642,0</b>	<b>-888,0</b>
Importaciones No Registradas	-	286,7	348,0	590,7	655,7	747,7	535,3
Total Importaciones	240,5	683,6	823,0	1.161,4	1.547,4	1917,7	2.083,4
<b>DÉFICIT TOTAL</b>	<b>-158,3</b>	<b>-424,2</b>	<b>-576,6</b>	<b>-874,1</b>	<b>-1.122,6</b>	<b>-1.389,7</b>	<b>-1.423,3</b>

Fuente: Banco Central del Paraguay y datos elaborados por CADEP a través de estimaciones de fuentes oficiales argentinas y brasileñas.

Pero aquí nuevamente se presentan dudas sobre el déficit comercial real de Paraguay con el MERCOSUR. Este déficit existe si el análisis se limita a las exportaciones e importaciones registradas. El déficit es aún mayor cuando se agregan las estimaciones de las importaciones no registradas. Pero cuando se agregan las estimaciones de las reexportaciones de Paraguay a Argentina y Brasil (de productos importados de la extra-zona), este déficit comercial desaparece para convertirse en superávit.<sup>18</sup> Con ello se confirma la especialización de Paraguay como intermediario comercial de productos de la extra-zona en el MERCOSUR, y la necesidad de un mayor esfuerzo real por construir ventajas comparativas y competitivas alternativas ante la apertura comercial de la subregión que ha significado el MERCOSUR. Esta necesidad se torna aún más delicada, cuando los países vecinos han decidido limitar, en los últimos años, el papel de Paraguay como intermediador comercial en la zona. Una desaparición abrupta de este comercio de triangulación, sin un aumento sostenido de las exportaciones de productos nacionales a la subregión y al resto del mundo, podría significar para la economía paraguaya, consecuencias más graves que la del estancamiento con retracción, pudiendo aumentar los niveles actuales de desequilibrios fiscales y monetarios.

### El destino de las inversiones

Aún cuando la puesta en marcha del MERCOSUR no haya variado fundamentalmente los lineamientos del comercio exterior paraguayo, se ha iniciado un proceso de diversificación productiva en el país, empujado mayormente por las oportunidades abiertas por la integración subregional y por el mercado internacional. Esta diversificación se ha traducido, en buena parte, en el incremento de las exportaciones de rubros no tradicionales del sector agrícola e industrial del país. Es decir, que aparte de seguir insistiendo en la modalidad de intermediador comercial en la subregión, en Paraguay, una parte del sector privado también ha comenzado a construir ventajas comparativas y competitivas a partir de la producción y venta de los no tradicionales.

Entre estos rubros se encuentra la producción láctea de notable crecimiento y calidad en el país, y con entrada en el mercado brasileño; como también la exportación de maíz, trigo, frutas y hortalizas a los mercados de Argentina y Brasil; partes y piezas de muebles a los mercados argentino y uruguayo; y confecciones y tejidos a Argentina y Brasil. Otros productos cuya exportación al MERCOSUR se ha iniciado en la década presente

<sup>18</sup> De acuerdo a estimaciones, este superávit se presenta a partir de 1993 con una cifra de US\$ 227 millones, US\$ 282 millones en 1994, US\$ 652 millones en 1995, y US\$ 214 millones en 1996 (Ver Borda y Masi [1998] p. 132). Si se tiene en cuenta que estas estimaciones no alcanzan para entender el tráfico no registrado del Paraguay -como ya se vio- el superávit comercial con el MERCOSUR es aún más alto.

son los llamados domi-sanitarios (insecticidas, desodorantes, etc.), productos gráficos, plásticos, de la industria farmacéutica, metalmecánicos y cemento. Varios de estos rubros también han comenzado a exportarse a la extra-zona, agregándose otros como la caña paraguaya (ron), marroquinería y hasta productos de tocador y alta perfumería.

Varias han sido las medidas creadas y alentadas por el gobierno paraguayo para apoyar la diversificación agrícola e industrial: la Ley 60/90 de Promoción de Inversiones (con exenciones fiscales), la 90/90 de Promoción de Exportaciones, el Fondo de Desarrollo Campesino (para asociaciones y cooperativas agrícolas), el Fondo de Desarrollo Industrial, el Fondo para las Microempresas y otros. Desde 1990, los beneficios de la Ley de Promoción de Inversiones arrojaron un saldo acumulado de US\$ 2.529,6 millones en proyectos aprobados de inversión nacional, y de US\$ 974,0 de proyectos de inversión extranjera, como se observa en el Cuadro 7. Sin embargo, no existen datos precisos sobre el porcentaje de ejecución o desembolsos de inversión de estos proyectos. Un estudio realizado por el Banco Central señala que entre 1994 y 1996, del total de desembolsos de inversión extranjera directa (IED) en Paraguay, un promedio del 38% de ellas le ha correspondido a aquellas beneficiadas por la ley 60/90 (Banco Central del Paraguay [1998] p. 46).

Así, e incluyendo lo realmente ejecutado en concepto de IED bajo la ley 60/90 en el total de desembolsos de este tipo de inversión, se alcanza una suma agregada de US\$ 1.090,4 millones entre 1990 y 1997, a una razón promedio de US\$ 136,3 millones por año, como se puede observar en la última columna del Cuadro 7. También es interesante notar en este cuadro el desaceleramiento tanto de la inversión privada nacional como de la IED en 1997, luego que hubieran experimentado un despegue a partir de 1994.

**CUADRO 7**  
**PARAGUAY: COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA**  
(US\$ millones)

<b>AÑO</b>	<b>Inversión Nacional Ley 60/90 (*)</b>	<b>Inversión Extranjera Ley 60/90 (*)</b>	<b>Total Inversión Extranjera Ejecutada (**)</b>
1990	212,1	66,7	70,4
1991	193,0	31,6	81,0
1992	278,3	139,4	117,1
1993	261,7	77,3	69,6
1994	492,7	130,8	122,6
1995	429,3	151,7	183,7
1996	577,6	211,0	252,9
1997 (1)	346,6	165,4	196,7
<b>TOTAL ACUMULADO</b>	<b>2.529,6</b>	<b>974,0</b>	<b>1.090,4</b>

Fuentes: Banco Central del Paraguay, Ministerio de Industria y Comercio.

Notas: (\*) Proyectos Aprobados. (\*\*) Inversión Extranjera desembolsada, incluyendo a las acogidas a la Ley 60/90. Los flujos de IED se dividen en: Nuevas inversiones y ampliación de inversiones (en donde se incluyen las beneficiadas por la 60/90), utilidades reinvertidas, aumentos de capital, y préstamos de inversionistas extranjeros directos. (1) Cifras estimadas.

La evolución de la IED en Paraguay, desde 1991, muestra que tanto el MERCOSUR como los países de la Unión Europea han sido los más activos abarcando entre el 70 y 80% del total de inversiones directas anuales hasta 1996 (Cuadro 8). Sin embargo, y aún cuando la participación de los Estados Unidos se haya mantenido entre un 11 y 13% del total en el período mencionado, los montos invertidos por este país se duplican a partir de 1995. Del mismo modo, las inversiones provenientes de otros países experimentan un aumento conside-

rable a partir de esos años, destacándose la participación de Chile como inversor principal.<sup>19</sup> A su vez, y entre los países del MERCOSUR, Brasil es el principal inversor con una participación promedio del 90% hasta 1994. En los años siguientes crece la participación argentina en inversiones directas, como también las uruguayas, aunque Brasil continúa siendo el principal inversor (ver anexo).

En cuanto a los sectores de destino de la IED, ha existido una concentración en los sectores primario (agropecuario) y secundario (industrial y construcción) de la economía nacional hasta el año 1994. De particular importancia ha sido la participación del sector secundario en este período, desde el momento en que las inversiones directas al sector primario comienzan un proceso descendente a partir de 1992 (Cuadro 9). Sin embargo, y a partir de 1994, la mayor parte de las inversiones directas se ubican en el sector terciario o de servicios, que alcanza una participación del 56% para 1996. Comparativamente al sector secundario, las inversiones directas en el sector de servicios se han mantenido constantes y en aumento a partir de 1994, cuando el monto total llegaba a US\$ 66 millones, duplicándose en dos años. Mientras tanto, las inversiones en el sector secundario que habían alcanzado US\$ 82 millones en 1992, experimentaban un efecto descendente para recuperarse recién en 1995 (US\$ 91 millones) y mantenerse en el mismo nivel al año siguiente.

**CUADRO 8**  
**PARAGUAY: ORIGEN DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**  
(US\$ millones)

	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
MERCOSUR	36,1	44,5	50,2	42,9	35,5	51,0	39,2	32,0	72,9	39,6	78,3	31,1
Estados Unidos	11,1	13,7	13,2	11,3	9,2	13,2	11,0	9,8	24,5	13,3	30,5	12,1
Unión Europea	31,3	38,6	49,7	42,4	22,5	32,3	35,1	28,6	74,5	40,5	108,6	43,1
Países Asiáticos	0,3	0,5	0,8	0,7	1,2	1,7	0,9	0,0	0,1	0,2	6,7	2,7
Otros	2,2	2,7	3,2	2,7	1,2	1,7	36,4	29,6	11,7	6,4	27,8	11,0
<b>TOTAL</b>	<b>81,0</b>	<b>100,0</b>	<b>117,1</b>	<b>100,0</b>	<b>69,6</b>	<b>100,0</b>	<b>122,6</b>	<b>100,0</b>	<b>183,7</b>	<b>100,0</b>	<b>251,9</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Banco Central del Paraguay. *Estadísticas y Marco Legal de Inversión Extranjera Directa*. Marzo, 1998.

**CUADRO 9**  
**PARAGUAY: SECTORES DE DESTINO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**  
(US\$ millones)

	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Sector Primario	32,9	40,6	23,0	19,6	10,8	15,5	6,0	4,9	12,3	6,7	13,4	5,3
Sector Secundario	39,5	48,8	82,3	70,3	41,2	59,2	58,5	47,7	90,8	49,4	96,8	38,4
Sector Terciario	8,6	10,6	11,8	10,1	17,6	25,3	66,1	53,9	80,6	43,9	141,7	56,3
<b>TOTAL</b>	<b>81,0</b>	<b>100,0</b>	<b>117,1</b>	<b>100,0</b>	<b>69,6</b>	<b>100,0</b>	<b>122,6</b>	<b>100,0</b>	<b>183,7</b>	<b>100,0</b>	<b>251,9</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Banco Central del Paraguay. *Estadísticas y Marco Legal de Inversión Extranjera Directa*. Marzo, 1998.

<sup>19</sup> En 1994, la inversión por un monto de US\$ 36,4 millones corresponde a la compra de la mayor parte accionaria de la línea aérea nacional (estatal) por parte de una compañía ecuatoriana. Las cifras de IED que aparecen en el rubro de otros países a partir de 1995, corresponden en un 90% o más a inversiones de empresas chilenas.

Dos son las principales conclusiones que se pueden extraer del comportamiento de la IED en Paraguay en la década presente. En primer lugar, si bien este tipo de inversión se incrementaba, principalmente a partir de 1994, los montos han resultado insuficientes para acompañar un rápido proceso de diversificación de la producción y la exportación ante las oportunidades ofrecidas por el desarme arancelario subregional. Es decir, que una inversión promedio anual de US\$ 136 millones resulta insuficiente, representando menos del 2% del PBI nacional. En segundo lugar, es muy posible que el incremento de la IED de los últimos años haya sido provocado por la presencia paraguaya en el MERCOSUR. Sin embargo, no es posible afirmar en forma categórica que esta inversión haya sido atraída por considerar a Paraguay una plataforma conveniente para las ventas al MERCOSUR. De hecho, y en los últimos años, se ha experimentado una concentración de la IED en los sectores no transables de la economía paraguaya.

Con una mano de obra más barata que el resto del MERCOSUR, menores precios en energía eléctrica, y menor carga tributaria, la IED se ha mostrado, sin embargo, esquiva para Paraguay y para las posibilidades de desarrollar ventajas comparativas diferentes a la simple intermediación comercial, frente a la apertura brindada por el MERCOSUR. Es evidente que dentro del costo-país Paraguay existen otros elementos que se encuentran explicando este comportamiento de la IED, que prácticamente no presenta diferencias con el comportamiento de la inversión privada nacional.

#### 4. HACIA UN NUEVO MODELO ECONÓMICO

En un estudio reciente realizado por técnicos de la ALADI sobre lineamientos estratégicos de Paraguay en el MERCOSUR para el año 2000 (ALADI [1997]), se recogían opiniones tanto del sector público como del sector privado sobre las principales preocupaciones existentes en el país ante la agenda de profundización de la unión aduanera. Las opiniones del sector público se concentraban en las dificultades interpuestas por los vecinos para el ingreso de bienes paraguayos, llámense ellas trabas para-arancelarias o regímenes especiales que significan distorsiones a la competitividad. Las opiniones del sector privado eran coincidentes con las del sector público en los aspectos mencionados, aunque dos temas adicionales se agregaban a las preocupaciones empresariales: (i) el arancel externo común promedio que ha resultado más alto que el vigente en el país con anterioridad a la unión aduanera, y que ha eliminado aranceles preferenciales para la importación de maquinarias e insumos; y (ii) la necesidad de contar con instituciones jurisdiccionales antes que arbitrales para la solución de controversias.

Las demandas de ambos sectores se encuadran, sin embargo, dentro de una demanda mayor o demanda guía, cual es la necesidad de considerar un trato diferencial para Paraguay que pueda favorecer al sector productivo, o lo que es lo mismo superar el rezago de este sector en comparación a los demás países del MERCOSUR, de manera de asegurar una mayor competitividad. Este trato diferencial ya ha sido objeto de propuestas concretas por parte del gobierno paraguayo a sus pares del MERCOSUR, específicamente en lo referente a la creación de fondos de compensación o fondos de cohesión “a la europea”; y ha sido igualmente alentado desde el sector privado. El trato diferencial ha estado prácticamente ausente en el tratado constitutivo del MERCOSUR y en las negociaciones de la unión aduanera, limitándose a ofrecer ciertas ventajas a los países pequeños en el proceso de desgravación o convergencia arancelaria.

El trato diferencial traducido en una serie de mecanismos para el logro del reparto más equitativo de beneficios del proceso de integración, entre países y regiones, debe ser parte en el menor plazo posible, de la agenda del MERCOSUR. Con ello se evitarían asimetrías muy pronunciadas y se apuntaría a asegurar condiciones más igualitarias para la competencia dentro de la subregión. No hay duda que para el caso paraguayo, los beneficios de un trato diferencial contribuirán definitivamente a impulsar el cambio del modelo económico actual, por uno de mayor competitividad de su sector productivo, de manera de permitir un aprovechamiento real de las ventajas que ofrece el desarme arancelario subregional. Sin embargo, existen otros factores que hacen al entorno de la competitividad en Paraguay, y que en la actualidad se convierten en obstáculos muy importantes a vencer para permitir el despegue productivo del país.

Estos factores, en el caso paraguayo, se concentran principalmente en los llamados costos exógenos o de transacción, más que en aquellos denominados endógenos o costos de combinación. Es decir, que la construcción de la competitividad en Paraguay depende más de la reducción de los costos exógenos, que de aquellos más directamente relacionados a la productividad de las empresas. De hecho, el fenómeno de un aumento sin precedentes de las exportaciones no tradicionales en Paraguay, habla a las claras de un proceso de modernización productiva a través de la incorporación de tecnología-calidad, mano de obra calificada y más eficiencia en la organización empresarial, en sectores que ya están mostrando la potencialidad competitiva del país.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> El CADEP, a través de su publicación *Mes Económico*, ha realizado 16 entrevistas a empresarios innovadores del sector industrial, con éxitos en el mercado interno y externo. Las firmas entrevistadas pertenecen al sector de manufacturas de cuero, alimenticio, textiles y confecciones, gráfico, metalmecánico y electromecánico, de autopartes, plástico, perfumería y artículos de tocador, envases y cartones. Además, los empresarios innovadores son premiados anualmente por organizaciones empresariales y por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

## Competitividad y costos

Los costos de transacción o factores exógenos son de responsabilidad primaria de los gobiernos. Sin embargo, estos costos de transacción traducidos en políticas económicas tienen incidencia no sólo en la competitividad o en la construcción o no de ventajas competitivas del país, sino también, y en forma indirecta, sobre la productividad de las empresas.

El mayor logro de los gobiernos que se sucedieron desde 1989, ha sido la recuperación de **la estabilidad macroeconómica** del país, a través de una inflación controlada y déficits fiscales ausentes o reducidos. Sin embargo, esta estabilidad no ha sido suficiente para construir las bases de la competitividad. La liberalización de la tasa de cambio y de las tasas de interés no lograron revertir el fenómeno de los menores precios internos para el sector productivo y el encarecimiento de los costos financieros para este mismo sector. El rezago cambiario ha afectado fundamentalmente a la producción agrícola y a la exportación agro-industrial. A su vez, las altas tasas de interés mantenidas por el sistema financiero, aún luego del comienzo de las crisis del mismo sistema a partir de 1995, no ha permitido un financiamiento adecuado de la producción, sobre todo del sector industrial y agrícola, siendo estos sectores los más golpeados con la retracción económica del país que sucedió a la crisis financiera y que se mantiene hasta la actualidad. Este alto precio del dinero, como el limitado acceso a los créditos, como resultado de los sucesivos problemas financieros, constituye un costo oneroso para el sector productivo de Paraguay y no lo hace competitivo frente a otros de la subregión, aún en aquellos renglones donde Paraguay goza de ventajas comparativas. Si bien es cierto que han existido esfuerzos gubernamentales para la creación de fondos alternativos de financiamiento, como el FDC, el FDI y de microempresas, no han tenido un impacto importante y duradero en el sistema de financiamiento a la producción.

El sistema tributario y el peso de los impuestos sobre el producto global de una economía, se convierten en otro factor exógeno dentro de las políticas macroeconómicas para evaluar la competitividad del sector productivo. La reforma impositiva implantada en 1992 en Paraguay, y que ha consistido en la reducción del número y tasas de impuestos, se ha orientado a la creación de un sistema más moderno y ágil, y que ha beneficiado a la actividad privada en Paraguay. La carga tributaria sobre el producto nacional (PBI) de tan sólo 10 a 11%, es baja comparativamente a los países vecinos, reflejando, sin embargo, no solamente menores niveles impositivos que los demás países, sino también un grado relativamente alto de evasión impositiva.<sup>21</sup> Además, la Ley 60/90 de Promoción de Inversiones, posee exenciones fiscales importantes a las inversiones industriales y agrícolas.

La reforma tributaria ha venido acompañada de una reforma arancelaria que tenía como objetivo tanto adaptar las tasas a la realidad de una economía abierta como la paraguaya, como también beneficiar a la industria con aranceles bajos para la importación de insumos, maquinarias y materias primas. Sin embargo, con la vigencia del arancel externo común del MERCOSUR, se perdieron estas ventajas impositivas para la industria, porque la mayor parte de insumos y bienes de capital no fueron incluidos en una lista de excepción temporal.

Contrariamente, el Gobierno Nacional se había preocupado de incluir en esta lista de excepciones a productos terminados desde la extra-zona y que el país utiliza, principalmente para su reexportación a países vecinos. De hecho, y con el propósito de reducir el comercio no registrado fronterizo e incentivar su legalización, el gobierno otorgaba tasas preferenciales de aranceles e impuestos internos. Desde 1992, la ilegalidad del tráfico fronterizo no ha disminuido a niveles deseables, y los inversionistas industriales pagan impuestos más

---

<sup>21</sup> El IVA participa con el 28% del total de ingresos por recaudación impositiva, pero sólo representa el 4% sobre el PBI, menos de la mitad de la alícuota estipulada por ley (10%). A su vez, el Impuesto a la Renta de las Empresas, estipulado en 30%, sólo participa con el 12% en el total de las recaudaciones, como resultado de un número alto de excepciones (ver Borda y Masi [1998] pp. 63-64).

altos que aquellos inversionistas dedicados al comercio de triangulación fronteriza, la mayor parte de las veces, perforando el arancel externo común del MERCOSUR.

Ultimamente (1997), y en vista a la decisión del MERCOSUR de una suba temporal (3%) del arancel externo común, el gobierno paraguayo volvió a incluir en su lista de excepciones a esta medida, a una lista importante de “bienes de turismo” (triangulación), lo que afecta al sector industrial y productivo del país. Este tratamiento tributario diferenciado sigue preferenciando a los sectores comerciales del país, y con potencialidades de exportación al nuevo mercado subregional e internacional.<sup>22</sup>

La informalidad de un vasto sector de la economía paraguaya siempre ha sido una valla importante para el desarrollo del sector productivo en el país. Esta informalidad que se manifiesta fundamentalmente en operaciones de importación de productos terminados, y que consiste concretamente en la evasión de aranceles e impuestos internos, afecta en forma directa a las empresas industriales y agrícolas del país, sean ellas pequeñas o grandes. Probablemente, mientras que no se implemente un efectivo control de la informalidad, y que, por lo tanto disminuyan los costos de la formalidad, un flujo importante de inversiones nacionales y extranjeras para la industria y agricultura tardará en llegar.

**Las políticas sectoriales** han tenido un bajo perfil de desarrollo en el país, tanto desde el inicio del nuevo período político (1989), como de la firma del Tratado de Asunción. Estas políticas sectoriales se imponen desde el momento en que los sectores productivos del país padecen de déficits importantes en la calificación del recurso humano y en la incorporación o creación de tecnologías. Han existido esfuerzos gubernamentales para potenciar los sectores industrial y agrícola con emprendimientos tales como la ley de Promoción de Inversiones, de Promoción de Exportaciones, la creación de oficinas regionales del Ministerio de Industria, la creación del CEPAE para el apoyo a la pequeña y mediana empresa, la creación de PROPARAGUAY (agencia de promoción de exportaciones), y el comienzo de esfuerzos de diversificación agrícola y de promoción del cooperativismo.

Sin embargo, estos esfuerzos no se han realizado dentro del marco de políticas industriales o agrícolas definidas, o de políticas para potenciar sectores productivos específicos con miras al mercado subregional o internacional. De ahí que el proceso de diversificación y exportación de productos no tradicionales ha sido iniciativa casi exclusiva de emprendedores del sector privado. Aparte de ello, la iniciativa de capacitación de la mano de obra y de la incorporación de tecnología y calidad en los procesos productivos, también le ha correspondido mayormente al sector privado. Estas iniciativas se han realizado de forma aislada y en compartimentos estancos dentro del mismo sector privado, y sin conexión con ninguna política oficial específica. El esfuerzo gubernamental representado por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), ha quedado desactualizado como sistema, y todavía no se ha adoptado una decisión de alianza estratégica con el sector empresarial para su sobrevivencia y mayor eficiencia.

En cuanto a la tecnología y calidad, la inversión en investigación y desarrollo (I+D), también se relaciona con los esfuerzos del sector empresarial en forma separada e individualizada por empresas o sectores empresariales. Algo similar ha ocurrido con la introducción de normas técnicas de calidad (ISO), ante la debilidad del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización.

Otro déficit importante, y por lo tanto un costo exógeno que se suma a los obstáculos a vencer para el logro de la competitividad en el país, tiene relación con el **sistema de infraestructura física y servicios básicos**.

---

<sup>22</sup> Tanto en el momento de negociar internamente las excepciones al arancel externo común (1994-95), como las excepciones paraguayas a la suba temporal de este arancel (1997-98), la disputa entre industriales e importadores de bienes de consumo suntuario han sido largas y conflictivas.

El país tiene la menor cobertura vial de la subregión. Dispone de 32 Km de ruta por cada 1.000 habitantes, frente a 50 de Brasil, 82 de Argentina y 100 de Uruguay (Borda [1997] p. 68). Este déficit de carreteras constituye un serio cuello de botella para su desarrollo, teniendo presente la condición de mediterraneidad del país. Las rutas nacionales sólo representan el 11% de la red vial, los caminos departamentales el 27% y los caminos vecinales el 62%. La construcción de carreteras no sobrepasa una tasa del 6% anual en los últimos cinco años y en los últimos quince años no llegó a duplicarse, lo que indica un insuficiente nivel de inversiones que recibió el sector de infraestructura vial (CADEP [1997]).

El crecimiento del transporte terrestre sufre la limitación de infraestructura vial, lo que implica un desequilibrio entre la expansión del parque automotor y el sistema de carreteras; el transporte fluvial no recibió inversión pública ni privada significativa que permita su fortalecimiento, y en las condiciones actuales no puede competir con las compañías brasileñas y argentinas; el transporte ferroviario está obsoleto y en declinación operativa; el transporte aéreo tiene escasa incidencia en los fletes internacionales, no obstante ello, su demanda es creciente. El comercio paraguayo de exportación utiliza en mayor medida al transporte terrestre en un 76% del volumen total. Para las importaciones, se recurre principalmente al transporte fluvial en un 52% del volumen total (CADEP [1997]).

La situación se agrava si se considera el sector de telecomunicaciones; el promedio paraguayo es de 19 líneas telefónicas por cada 1.000 habitantes, comparado con 47 de Brasil, 72 de Argentina y 100 de Uruguay. Además, Paraguay tiene la cobertura más baja en la subregión en servicios eléctricos, agua y servicios sanitarios. Sólo 39% de la población tiene acceso a agua potable; el alcantarillado sanitario llega a 35% de la población urbana, y únicamente al 5% de la población rural. La energía eléctrica llega al 74% de la población, con el costo más barato de la subregión (Borda [1997] p. 68).

Las **debilidades institucionales del sector público**, constituyen, asimismo, costos o limitaciones sobre la competitividad del país, y por lo tanto, sobre la productividad de las empresas. Estas debilidades institucionales se manifiestan en la falta de actualización normativa en la organización del Estado; en carencias en la capacidad de planificación y en estrategias para la realización de la reforma de la administración pública; en una débil capacidad regulatoria y de control del Estado paraguayo, basada en la escasa profesionalización del funcionario público, lo que requiere un mayor énfasis en las áreas de capacitación y promoción. Todas estas limitaciones han estado acompañadas de una alta movilidad en los cargos ministeriales y de entes públicos y una baja ejecución de los préstamos externos, especialmente en obras de infraestructura física, por una insuficiente capacidad de gestión, como del predominio de los gastos corrientes sobre los gastos de capital en el presupuesto nacional, principal estrategia para mantener el equilibrio fiscal.

Estas debilidades institucionales han creado, al mismo tiempo, otras limitaciones o costos para la competitividad, traducidas en débiles **sistemas de información** para las gestiones del sector público y privado. Teniendo en cuenta que las decisiones de políticas económicas como de inversión y producción se deben realizar sobre informaciones firmes y claras, una carencia de esta información o mal funcionamiento de este sistema de comunicaciones se convierte en un obstáculo importante a superar. En general, en Paraguay, la información pública y de carácter privado es escasa, de baja calidad, y no se encuentra disponible en forma oportuna. Esta limitación encuentra su explicación en sistemas no actualizados de gestión de la administración pública, como también en el manejo parcelado de la información dentro del sector privado. Una excepción a esta limitación del sector público lo constituye la instalación de un sistema de información y gestión de las finanzas públicas en el Ministerio de Hacienda para el manejo simplificado y transparente de los fondos públicos, el control e información sobre ellos. Otros sistemas similares se han instalado en la Presidencia de la República (Secretaría Técnica de Planificación) y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero sin funcionamiento hasta la fecha.

A todos estos factores se le suman otros dos, que aunque no tengan un carácter estrictamente económico, son determinantes en el momento de las inversiones: **la seguridad jurídica y la estabilidad política**. En cuanto al primero de ellos, el sistema legal en Paraguay comienza a estructurarse con el nombramiento de una nueva Corte Suprema en 1995, la designación de jueces por concurso por parte del Consejo de la Magistratura, y la creación de otras instituciones como el Jurado de Enjuiciamiento. Sin embargo, aún no se ha avanzado lo suficiente en agilización y tratamiento adecuado de los juicios. En relación a la estabilidad política, ella ha comenzado a manifestarse a partir de la crisis institucional de estado de 1996, y que diera lugar a la creación de una cláusula democrática en el seno del MERCOSUR, hoy incorporada por el máximo organismo de integración como parte constitutiva del Tratado de Asunción. A pesar de haberse superado el reciente proceso de las elecciones generales, los empresarios nacionales consideran a los campos de la estabilidad política y al funcionamiento adecuado del Poder Judicial como dos de los cuatro factores más importantes al desarrollo del sector privado en el Paraguay.<sup>23</sup>

### **Mirando hacia el futuro**

Como se observa, no basta con poseer recursos naturales y mano de obra abundante y barata, ni con energía eléctrica de menor costo, y menor peso impositivo. Estas ventajas comparativas de Paraguay en el MERCOSUR no sirven por sí solas para construir la competitividad. Existe un costo-país que explica un bajo nivel de financiamiento e inversión en el sector productivo, y un rezago en la productividad, comparativamente a los demás países de la subregión. Este costo-país resulta, finalmente, más alto para un país pequeño y con escaso desarrollo de su sector productivo que las cargas tributarias, salariales y aquellas derivadas de las políticas macroeconómicas que forman parte del costo-país de los dos grandes vecinos de Paraguay. Pero ello resulta, al mismo tiempo, en una oportunidad a aprovechar y un desafío a vencer, acometiendo la tarea de la eliminación o reducción de los obstáculos del entorno que actualmente dificultan la construcción del modelo de desarrollo en Paraguay.

La primera tarea a acometer es la institucionalización de la política económica del país, para el logro de la **previsibilidad macroeconómica**. La banca central ha dado lugar a una política monetaria restrictiva que ha provocado un aumento de las tasas de interés y, en consecuencia, una retracción del sector productivo. Ante el rebrote inflacionario del primer semestre de 1998, este efecto se ha intensificado en el sector privado. Si a ello se suma un déficit fiscal en aumento que absorbe más recursos a través de la colocación de bonos, se completa un círculo de racionamiento del financiamiento de los sectores productivos.

Si bien es cierto que la adopción de medidas drásticas son necesarias para frenar el deterioro fiscal y sanear el sector financiero, la política económica del país debe dar lugar al planeamiento de políticas de mediano y largo plazo que apuntalen la previsibilidad macroeconómica, y que por lo tanto emitan señales claras a los inversores.

Además, la política de estabilidad macroeconómica debe tener como base a recursos genuinos y duraderos generados en el país, y no a aquellos de carácter temporal y que implican un aprovechamiento muy parcial y reducido de los mismos. Una fuerte dependencia de la economía paraguaya de los flujos de capital generados por el comercio de triangulación, podría provocar desequilibrios continuos y con efectos expansivos sobre las variables económicas claves, como ha sido el caso del primer semestre del año en curso. Además esta dependencia dificultaría la creación de más empleo, al respaldar la permanencia de las actividades informales. Por lo tanto, el modelo de triangulación debe gradualmente minimizarse, para dar paso a otro modelo que otorgue mayor respaldo a las políticas de estabilidad macroeconómica.

---

<sup>23</sup> Conclusiones de una encuesta realizada por el Banco Mundial a 250 empresas del país, de todos los sectores de actividad económica y de todos los tamaños (ver Banco Mundial [1996]).

Para la construcción de este nuevo modelo, se deberían diseñar e implementar **políticas sectoriales o de competitividad** que orienten las inversiones hacia el sector productivo. Estas políticas sectoriales deben abarcar naturalmente el campo agrícola e industrial, y dentro de ellos a aquellos rubros o áreas que potencialmente tienen mayor proyección en el mercado subregional e internacional. Es decir, que toda política de competitividad debe estar orientada a la exportación. En esta tarea, el sector público debería trabajar en alianza directa con el sector privado, a través de emprendimientos que se encuentren orientados a adoptar toda política de incentivos (tributarios, cambiarios, crediticios, etc.) a la inversión en los sectores productivos, como a la calificación de la mano de obra, y el desarrollo tecnológico. El papel de los gremios empresariales en la implementación de las políticas de competitividad es clave, y prácticamente viene a reemplazar a la función del Estado dentro de la tradicional política de industrialización de décadas pasadas. Así, las asociaciones del sector privado en Paraguay, en conjunto con los hacedores de políticas sectoriales o de competitividad en el sector público, deberán desarrollar instancias integradas para el desarrollo empresarial (especialmente de las PyMEs), el fomento a la exportación, la capacitación de los mandos gerenciales, mandos medios y mano de obra, la creación de sistemas de investigación y desarrollo tecnológico y su difusión; aprovechando las iniciativas ya existentes a nivel público y privado, coordinándolas, e ideando nuevas iniciativas que, implementadas, otorguen potencialidad a las políticas sectoriales.

Sin embargo toda política de competitividad orientada a la exportación y dirigida a adaptar el modelo de desarrollo del país quedará sin soporte, sin una rápida **política de mejoramiento de la infraestructura física y de los servicios públicos básicos**. No podría existir un aumento significativo de las inversiones nacional y extranjera sin un mejoramiento sustancial de estos factores. Desde 1993, el Gobierno ha contratado empréstitos internacionales importantes para aumentar el número de rutas pavimentadas del país, sobre todo las que unen las vías norte, sur y centro de la región oriental del país, y que sirven de conexión a la principal ruta de la región occidental (aún no terminada). Sin embargo, se presenta un retraso en la construcción de rutas que conectarán al país internamente y con los corredores bioceánicos. Se deberán analizar medidas con mayor participación del sector privado, para completar en el menor plazo posible estas vías de comunicación vitales para el país y su proyección exportadora.

En cuanto al transporte fluvial, el proyecto en marcha de la Hidrovía Paraguay-Paraná significará para Paraguay, en primer lugar, la revitalización de sus puertos.<sup>24</sup> En segundo lugar, permitirá una mayor navegabilidad de sus ríos interiores y enlaces fluvio-ferrocarrileros-carreteros para transporte de carga multimodal.<sup>25</sup> Tanto la participación de Bolivia como de los estados vecinos de Brasil en el transporte por la Hidrovía, dinamizará significativamente este sector infraestructural incentivando, como ya está ocurriendo, la industria naval nacional y servicios conexos.

El transporte ferroviario se encuentra en plena obsolescencia en Paraguay, y necesita de una urgente reconversión. La empresa ferrocarrilera estatal tiene una capacidad limitada de cargas y frecuencia y se encuentra en proceso de privatización. La reconversión del sector ferroviario debería ser parte del plan de conexión con la Hidrovía y los corredores bioceánicos. En cuanto al transporte aéreo, existen dos aeropuertos internacionales en el país, y luego varios aeropuertos regionales o locales. Tanto el transporte de pasajeros como de carga es poco significativo, y también en esta área se impone una planificación dentro de la nueva orientación exportadora a aplicarse.

---

<sup>24</sup> Ya se han creado varios puertos privados sobre el río Paraguay, para el aprovechamiento de la Hidrovía.

<sup>25</sup> La carga paraguaya por el río en las condiciones actuales está en torno a las 500.000 toneladas, y para el año 2000, con la Hidrovía, se proyecta un aumento a 6.000.000 de toneladas. La soja de producción nacional y brasileña, es uno de los principales renglones en la carga de exportación vía fluvial.

Uno de los avances más importantes para Paraguay en los últimos años, en materia de diseño de políticas y planificación del sistema del transporte en una visión de integralidad y de largo plazo para el país, es el Plan Maestro del Transporte Nacional o Plan ETNA 2010; un aporte del Gobierno de Japón a través de su Agencia de Cooperación Internacional (Ver anexo). Este plan maestro tiene por función el de servir como guía de proyectos a corto plazo y en formulación de políticas en los sectores carreteros, fluvial-portuario, ferroviario, y aéreo-aeroportuario. Sus proyecciones tienen un plazo de 20 años, de 1990 a 2010.

De los servicios públicos estatales, el de la energía eléctrica es aquel que mayor alcance y cobertura ha alcanzado, aumentando su participación en el PBI nacional. Sin embargo, esta compañía estatal ya ha manifestado inconvenientes financieros para la continuación de las conexiones y redes eléctricas en el país. La capacidad de cobertura es más baja en el caso de las aguas sanitarias. La compañía telefónica se encuentra técnicamente en dificultades y ha tenido que recurrir a la empresa privada para la extensión de líneas. A su vez, la telefonía celular (dos compañías privadas) ha venido a paliar el déficit en materia de telecomunicaciones en el país. Mejorar la eficiencia de estos servicios públicos deberá significar la introducción de esquemas de privatización total o parcial de ellos. En el caso de las telecomunicaciones ya existe un proceso de desmonopolización.

Más eficiencia en los servicios públicos, con la introducción de criterios de mercado, implica en parte, la mejora de la gestión pública. La superación de las debilidades institucionales de la administración pública implica, a su vez, la **reforma del Estado** que no solamente está orientada a hacer más eficiente la gestión pública, sino también proveer al Estado mayor capacidad de regulación y control. Más que la falta de previsibilidad macroeconómica o la ausencia de políticas de competitividad, la limitación más importante del funcionamiento del mercado paraguayo es la inestabilidad de reglas de juego claras, y por lo tanto de regulación y control estatal. La privatización de los servicios públicos para otorgar a los mismos mayor eficiencia, la descentralización administrativa, el establecimiento de reglas claras para las inversiones, la seguridad jurídica para las transacciones económicas, aumenta la capacidad de gestión del Estado y desalienta la informalidad. La reforma del Estado, especialmente de su manejo institucional, significaría la reforma del mercado en Paraguay.

Todas las propuestas de superación de los altos costos del entorno para la competitividad en Paraguay, están finalmente orientadas a la superación del esquema económico actual: triangulación comercial y exportación de materias primas agrícolas. Este esquema no sólo es poco compatible con el MERCOSUR, sino que, al mismo tiempo, no se muestra como capaz de crear mayores fuentes de empleo e ingreso en el país. El éxodo creciente de la población rural a zonas urbanas, la escasa capacidad de absorber esta mano de obra a partir de las actividades comerciales y de servicios, las carencias en la calificación de esta mano de obra, y los crecientes niveles de pobreza, son factores de vital importancia a ser atendidos por las políticas públicas.

La apuesta es por la producción y la exportación creciente de bienes elaborados en el país. Una continuación de las actividades de intermediación comercial de Paraguay, no necesariamente es incompatible con este nuevo modelo, siempre que esta intermediación se realice a través de zonas francas o adquiriendo un status de zona especial, acordado en el MERCOSUR. A su vez, una apuesta por la producción y la exportación puede incluir, entre otros, el desarrollo de la industria de la maquila en Paraguay, industria que puede convertirse en una alternativa al comercio de triangulación.

Con una voluntad firme de potenciar y hacer competitivos los recursos naturales y humanos existentes en el país, es posible la creación de una nueva estrategia económica en Paraguay. En camino hacia esta nueva estrategia, será posible estructurar una política de integración clara y con metas bien definidas, que sirva de contexto y respaldo a las demandas nacionales de un trato diferenciado.

## ANEXO

### ESTUDIO DEL PLAN MAESTRO DEL TRANSPORTE NACIONAL (ETNA)

#### Antecedentes y Período de Planificación

En la década de 1980 avanzó la motorización en Paraguay, y el parque automotor se cuadruplicó en ese período. Asimismo, fue significativo el crecimiento comercial registrado en dicho decenio, especialmente en lo que respecta a la soja, cuya producción se expandió de 650.000 toneladas a 1.610.000 toneladas, producto que conjuntamente con el algodón se convirtió en uno de los principales rubros de exportación. Así, la demanda de transporte tanto nacional como internacional registró incrementos superiores al triple en términos de tonelaje.

En contraposición, el equipamiento de infraestructura del transporte tales como de las carreteras, los puertos y el ferrocarril, no acompañaron al crecimiento mencionado, con excepción de la construcción de la Ruta Nacional N° 6 (Encarnación-Ciudad del Este) y del Aeropuerto de Ciudad del Este. A raíz de ello, comenzó a manifestarse la insuficiencia de la infraestructura de transporte como un factor de restricción del desarrollo nacional, de la expansión de la producción y del comercio exterior. Considerando la mediterraneidad de Paraguay, es indiscutible la importancia del tema de la reducción de costos de transporte para que sus productos tengan precios competitivos en los mercados internacionales.

Bajo las circunstancias expuestas, el nuevo gobierno que tomó posesión en 1989, determinó la necesidad de un estudio para la planificación integral del transporte nacional que establezca las políticas del transporte y del desarrollo de infraestructuras para el sector en el mediano y largo plazo; y, a tal efecto, solicitó la cooperación técnica al Gobierno de Japón. La Agencia de Cooperación Técnica del Japón (JICA) se abocó al Estudio del Plan Maestro de Transporte Nacional, por un período de 22 meses (Marzo 1990-Diciembre 1991).

#### Objetivos del Estudio

El principal objetivo ha sido la formulación de un Plan Maestro de Transporte Nacional con los siguientes objetivos específicos:

- ◆ La elaboración de un plan de transporte con miras al desarrollo regional y nacional, y al fomento de la producción;
- ◆ El fortalecimiento del corredor comercial para la promoción de exportaciones;
- ◆ La reducción del costo del transporte y del gasto energético;
- ◆ La formulación de políticas del transporte para el mediano y largo plazo, y del plan de inversiones en infraestructura; y
- ◆ El fortalecimiento de la organización y de las reglamentaciones del sector administrativo del transporte.

#### Métodos de Estudio

Los estudios fueron desarrollados con el siguiente orden: (i) análisis de la situación actual; (ii) proyección de la demanda futura; (iii) formulación de planes y políticas, y (iv) evaluación y elaboración del plan de inversiones. Con los resultados obtenidos de un estudio del tránsito en sus diferentes modalidades, y las estadísticas existentes, se elaboró una base de datos que constituyó la fuente de información básica para reconocer la estructura actual de la demanda.

Para la definición de la estructura futura se elaboraron las proyecciones correspondientes a la población, PBI, producción agropecuaria, volumen de consumo nacional y de comercialización a nivel internacional, y sus resultados fueron extrapolados a la demanda de transporte actual. Las tareas de planificación se realizaron sobre la red de transporte a nivel nacional y los corredores de comercio exterior.

Los proyectos formulados fueron evaluados de diversas formas, desde el punto de vista económico, social y de la demanda, y a partir de ellos se determinó el orden de prioridades y se elaboró el plan de inversiones en los que se consideraron los montos de inversión factibles.

### **Proyectos del Plan Maestro**

Los proyectos que comprende el Plan Maestro se dividen en cuatro grupos de transporte (terrestre, portuario, ferrocarrilero y aeroportuario) y alcanzan un costo total de US\$ 2.252,7 millones a precios constantes del año 1991. Pero dentro de este plan se contemplan, asimismo, proyectos de carácter regional o internacional (Hidro vía Paraguay-Paraná, puentes sobre ríos fronterizos, etc.), cuyos costos no serán asumidos por Paraguay, por lo que el costo total del Plan asciende a US\$ 1.965,2 millones distribuidos como sigue: el 68% de las inversiones o costos de los proyectos se realiza en el sector de carreteras, el 20% en el sector de puertos fluviales, el 5% en inversiones para el mejoramiento ferrocarrilero, y el 7% para el sector de aeropuertos nacionales e internacionales.

El plan carretero o de transporte terrestre comprende el asfalto y/o enripiado de 5.684,7 Km de rutas nacionales, que abarcan 1.917,2 Km de rutas principales, 2.303 Km de rutas secundarias, y 1.464,5 Km de otras rutas nacionales. El costo total de estos proyectos asciende a US\$ 981,4 millones, representando el 66% del total del costo de los proyectos carreteros. El resto de los proyectos se concentra en el mejoramiento de caminos vecinales por el equivalente de US\$ 390 millones, abarcando 12.256 Km.

Hasta el momento, se asfaltaron alrededor de 124 Km de rutas nacionales; 578 Km de asfalto se encuentran en proceso de terminación; y se tienen proyectados asfaltar cerca de 375 Km en los próximos años.

Los proyectos del sector portuario comprenden: 7 puertos para la exportación de granos, 2 puertos de granos en ultramar, 6 atracaderos en el Puerto Internacional Integrado de Villeta (cerca de Asunción), puertos internacionales en las zonas principales, puertos distribuidores para productos petroleros y sus derivados, mejoras en la navegación de los ríos Paraguay y Paraná (Hidro vía) y un plan de fortalecimiento naval. El costo total de los proyectos comprendidos en el sector portuario alcanza a US\$ 480 millones. En cuanto a realizaciones, se han efectuado mejoras en el Puerto de Villeta, se han abierto varios puertos privados sobre los ríos Paraguay y Paraná, y se han realizado obras de dragado en la Hidro vía Paraguay-Paraná.

En el sector del ferrocarril, los proyectos suman un costo de US\$ 162 millones, y comprenden las siguientes obras: (i) mejoramiento del ferrocarril suburbano de Asunción; (ii) mejoramiento de tramos de vías del trayecto Asunción-Encarnación (centro-sureste); (iii) mejoramiento del equipo rodante ferroviario; y (iv) obras relativas al Puerto de Nueva Palmira (Uruguay) como al trayecto Encarnación (Paraguay) - Santo Tomé (Argentina-Brasil). Dentro del territorio nacional, prácticamente no ha habido progresos en la concreción de las obras citadas.

Finalmente, los costos de los proyectos relativos a obras en el sector de aeropuertos ascienden a US\$ 129 millones. Las principales obras proyectadas tienen relación con el mejoramiento del Aeropuerto Internacional de Asunción, la creación de varios aeropuertos locales, el desarrollo de la red de rutas aéreas, y el fortalecimiento de equipamiento de apoyo en tierra. En este sector, los avances tampoco han sido significativos, destacándose la construcción de varios aeropuertos en las cabeceras o capitales o departamentos de la República.

## PRODUCTO BRUTO INTERNO DE PARAGUAY

AÑO	PRODUCTO BRUTO INTERNO A PRECIOS DE MERCADO (US\$ millones)		PRODUCTO BRUTO INTERNO POR HABITANTE (US\$)	
	US\$ Corrientes	US\$ de 1982	US\$ Corrientes	US\$ de 1982
1980	4.448	5.034	1.429	1.617
1981	5.625	5.473	1.754	1.707
1982	5.419 1/	5.419	1.641 1/	1.641
1983	5.604 2/	5.257	1.647 2/	1.545
1984	4.387 3/	5.418	1.252 3/	1.546
1985	3.161 4/	5.634	876 4/	1.561
1986	3.547 5/	5.634	953 5/	1.513
1987	3.733 5/	5.878	972 6/	1.530
1988	3.951 6/	6.252	997 7/	1.577
Promedio	4.431	5.555	1.280	1.582
1989	4.115 8/	6.614	1.006 8/	1.618
1990	5.285 9/	6.818	1.253 9/	1.616
1991	6.254 10/	6.987	1.443 10/	1.612
1992	6.447 11/	7.113	1.448 11/	1.597
1993	6.841 12/	7.407	1.495 12/	1.619
1994	7.857 13/	7.636	1.672 13/	1.625
1995	8.970 14/	7.996	1.858 14/	1.656
1996 (*)	9.686 15/	8.097	1.955 15/	1.634
1997(**)	10.029 16/	8.311	1.971 16/	1.634
Promedio	7.276	7.442	1.567	1.623

Fuente: Banco Central del Paraguay. *Cuentas Nacionales*. 1985-1996.

Notas: 1/ 1US\$ = 136 Guaraníes; 2/ 1US\$ = 146 Guaraníes; 3/ 1US\$ = 244 Guaraníes; 4/ 1US\$ = 441 Guaraníes; 5/ 1US\$ = 517 Guaraníes; 6/ 1US\$ = 668 Guaraníes; 7/ 1US\$ = 840 Guaraníes; 8/ 1US\$ = 1.120 Guaraníes; 9/ 1US\$ = 1.225 Guaraníes; 10/ 1US\$ = 1.324 Guaraníes; 11/ 1US\$ = 1.500 Guaraníes; 12/ 1US\$ = 1.753 Guaraníes; 13/ 1US\$ = 1.904 Guaraníes; 14/ 1US\$ = 1.973 Guaraníes. 15/ 1US\$ = 2.055 Guaraníes. 16/ 1US\$ = 2.178 Guaraníes. (\*) Cifras Provisionales. (\*\*) Cifras estimadas.

## TASAS DE INTERES (promedios, en % nominal anual)

Año	Guaraníes						Dólares				Call		
	Activas Prom. Pond.	Pasivas			Margen de Interm.	Activas Prom. Pond.	Pasivas		Margen de Interm.	Inter- bancario	BCP		
		A la Vista	A Plazo	CDA			A la Vista	A Plazo					
1990	30,00%	12,00%	17,00%	26,00%	15,85%	14,15%	14,05%	5,00%	9,00%	7,00%	7,05%	s/m	s/m
1991	32,44%	14,08%	11,36%	21,04%	14,80%	17,64%	14,77%	5,23%	7,73%	6,13%	8,64%	s/m	s/m
1992	34,96%	11,30%	16,64%	22,45%	15,36%	19,60%	14,05%	5,02%	6,57%	5,24%	8,81%	30,10%	24,00%
1993	35,40%	11,20%	17,87%	24,73%	17,06%	18,34%	12,39%	3,91%	5,08%	4,27%	8,12%	34,20%	27,17%
1994	35,47%	12,00%	16,80%	24,17%	17,38%	18,09%	12,68%	4,27%	5,87%	4,73%	7,95%	18,64%	20,39%
1995	33,97%	11,53%	15,21%	23,09%	15,74%	18,23%	14,03%	4,68%	6,46%	5,22%	8,81%	20,26%	21,29%
1996	31,88%	9,92%	14,42%	18,53%	12,78%	19,10%	14,35%	4,08%	5,66%	4,46%	9,89%	16,57%	19,50%
1997	27,91%	7,03%	11,48%	14,28%	8,89%	19,03%	13,62%	6,11%	5,62%	4,01%	9,60%	12,21%	s/m
1990-97	32,75%	11,13%	15,10%	21,79%	14,73%	18,02%	13,74%	4,79%	6,50%	5,13%	8,61%	22,00%	21,23%

Fuente: Banco Central del Paraguay. *Informe Económico Mensual*.

### COMPOSICIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio
Productos Alimenticios Excepto Bebidas	27,0	25,4	28,6	32,9	30,8	32,6	32,22	33,71	30,4
Industria de Bebidas	8,6	8,0	8,1	8,0	8,9	9,7	10,33	10,55	9,0
Fabricación de Textiles	8,5	8,0	6,5	6,7	6,6	5,9	6,32	5,15	6,7
Cueros y pieles, Prod. Simi. Excep. Calzados	2,0	1,8	1,9	3,1	3,8	3,6	3,79	4,61	3,1
Fabricación de Calzados excepto de Caucho	2,5	2,3	2,5	2,1	1,6	1,2	1,23	1,39	1,9
Industria de la Madera y del Corcho Excep. Muebles	11,1	11,8	11,7	13,1	13,6	14,8	15,21	14,93	13,3
Fabric. de Muebles de Madera y Accesorios	1,3	1,2	1,3	1,2	0,9	0,9	0,88	0,87	1,1
Imprentas, Editoriales e Industrias Conexas	3,2	3,0	3,1	3,6	4,3	4,6	4,85	5,16	4,0
Productos Derivados del Petróleo	9,7	9,1	8,3	7,0	5,6	5,6	3,94	3,18	6,6
Fabricación de Productos Plásticos nep.	1,8	1,6	1,7	2,1	4,2	3,2	2,74	2,81	2,5
Fabricación de productos minerales no metálicos	4,1	3,9	4,0	3,4	4,2	3,8	4,28	4,4	4,0
Fabricación de productos metálicos excepto maquinarias y equipo	1,8	1,7	1,7	1,4	1,1	0,6	0,63	0,64	1,2
Construcción de Material de Transporte	1,7	1,5	1,7	1,4	1,1	0,7	0,7	0,72	1,2
Artesanía	7,5	11,9	10,0	7,2	7,2	6,9	7,12	6,44	8,0
VALOR AGREGADO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

### PARAGUAY: EVOLUCIÓN DEL USO DE LA TIERRA (en hectáreas)

CONCEPTO	1981	1991	var (%)
Total explotaciones con tierra	21.940.531	23.817.737	9
Cultivos temporales	1.208.570	1.576.835	30
Plantas Forrajeras cultivadas	917.769	2.315.739	152
Cultivos permanentes	116.142	85.171	-27
En barbecho y en descanso (cocuere)	532.860	573.328	8
Pastoreo natural o permanente	10.419.680	10.256.156	-2
Plantaciones forestales cultivadas y montes naturales	8.437.374	7.818.230	-7
Otras tierras	308.060	1.192.085	287

### ESTRUCTURA DEL PBI POR SECTORES ECONÓMICOS (%) (1)

Sectores (*)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (2)	1997 (3)	1989-97 (4)
Agricultura	17,5	17,2	16,0	15,5	16,0	15,1	16,1	16,0	16,4	16,2
Ganadería	7,4	7,5	7,8	7,8	7,7	7,6	7,5	7,6	7,6	7,6
Explotación Forestal	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	2,8
Sub-total agropecuarios	27,8	27,5	26,7	26,3	26,6	25,7	26,5	26,5	26,9	26,7
Industria	16,2	16,1	15,9	15,6	15,3	15,1	14,8	14,3	14,1	15,3
Construcción	5,4	5,2	5,2	5,4	5,3	5,4	5,3	5,4	5,4	5,3
Sub-total producción bienes	22,1	21,8	21,6	21,6	21,1	20,9	20,6	20,2	20,0	21,1
Electricidad	2,5	2,8	3,0	3,3	3,7	4,3	4,7	4,9	4,9	3,8
Agua y servicios sanitarios	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Transporte y comunicaciones	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,8	4,7
Sub-total servicios básicos	7,5	7,8	8,1	8,5	8,8	9,5	9,9	10,3	10,2	9,0
Comercio y finanzas	26,3	26,4	26,9	26,6	26,5	26,8	26,0	25,4	25,1	26,2
Gobierno general	4,5	4,5	4,5	4,8	4,8	5,0	5,1	5,5	5,6	4,9
Viviendas	2,6	2,6	2,6	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Otros servicios	9,3	9,4	9,5	9,6	9,4	9,4	9,2	9,4	9,4	9,4
Sub-total servicios	42,7	42,9	43,6	43,7	43,4	43,9	42,9	43,0	42,9	43,2
PBI (a precios de mercado)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PBI (US\$ millones)	4.115	5.285	6.254	6.447	6.841	7.857	8.970	9.686	10.029	7.276
PBI per cápita	1.618	1.616	1.612	1.597	1.619	1.625	1.656	1.634	1.634	1.623

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Central del Paraguay.

Notas: (1) 1982 = 100; (2) Cifras Preliminares; (3) Cifras proyectadas; (4) Promedio aritmético. (\*) Excluido: Caza y Pesca y Minería.

### CRECIMIENTO DEL PBI POR SECTORES ECONÓMICOS (%) (1)

Sectores (*)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (2)	1997(3)	1989-97 (4)
Agricultura	9,8	0,9	-4,4	-1,3	7,6	-3,0	11,5	1,1	5,0	3,0
Ganadería	4,3	4,8	6,1	1,3	2,7	3,0	3,1	1,7	3,0	3,3
Explotación Forestal	4,1	3,5	4,4	4,7	2,5	3,4	3,1	1,0	2,0	3,2
Sub-total agropecuarios	7,7	2,2	-0,6	0,1	5,6	-0,6	8,1	1,3	4,1	3,1
Industria	5,9	2,5	1,1	0,4	2,0	1,5	3,0	-2,2	1,0	1,7
Construcción	2,5	-0,9	3,0	5,0	2,7	3,6	4,0	3,0	3,0	2,9
Sub-total producción bienes	5,0	1,7	1,6	1,6	2,1	2,1	3,3	-0,8	1,6	2,0
Electricidad	6,4	14,2	10,5	12,8	14,0	21,0	15,0	6,0	2,0	11,3
Agua y servicios sanitarios	3,7	10,9	1,3	-3,3	15,2	17,0	12,0	7,0	-3,0	6,8
Transporte y comunicaciones	4,8	3,7	5,0	2,5	3,4	3,9	3,5	2,5	3,0	3,6
Sub-total servicios básicos	5,3	7,6	6,8	6,0	8,1	11,7	9,1	4,4	2,2	6,8
Comercio y finanzas	4,7	3,6	4,4	0,6	3,8	4,3	1,6	-1,0	1,5	2,6
Gobierno general	13,2	3,6	4,4	0,6	3,8	4,3	1,6	10,0	5,0	5,2
Viviendas	2,4	2,9	3,0	7,8	4,3	6,5	7,0	3,0	3,0	4,4
Otros servicios	3,4	2,4	3,5	7,0	2,5	3,5	3,0	3,5	3,0	3,5
Sub-total servicios	5,1	3,6	4,1	2,2	3,5	4,1	2,5	1,5	2,4	3,2
Total producción servicios	5,1	4,2	4,5	2,8	4,3	5,4	3,7	2,1	2,3	3,8
PRODUCTO BRUTO INTERNO A PRECIOS DE MERCADO	5,8	3,1	2,5	1,8	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	3,2

Fuente : Elaborado con datos del Banco Central del Paraguay.

Notas: (1) 1982 = 100; (2) Cifras Preliminares; (3) Cifras estimadas; (4) Promedio Aritmético. (\*) Excluido: Caza y Pesca y Minería.

## PARAGUAY: TRANSFORMACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRA

ESTRATO (HAS.)	Número de Explotaciones		Variación (%)	Superficie (has.)		Variación (%)
	1981	1991		1981	1991	
0 < 5	89.658	122.750	36,9	169.100	231.304	36,8
5 < 10	48.881	66.605	36,3	322.000	430.658	33,7
10 < 20	57.106	66.223	16,0	694.200	806.802	16,2
20 < 100	43.015	39.096	-9,1	1.407.800	1.360.557	-3,4
100 < 500	6.932	7.782	12,3	1.396.900	1.619.203	15,9
500 < 1000	1.053	1.525	44,8	987.575	1.010.952	2,4
> 1000	2.285	3.240	41,8	9.696.246	18.358.260	89,3
<b>TOTAL</b>	<b>250.911</b>	<b>309.212</b>	<b>23,2</b>	<b>14.675.802</b>	<b>23.819.727</b>	<b>62,3</b>

Fuente: Censos Agropecuarios 1981 y 1991. MAG

## EJECUCION PRESUPUESTARIA GOBIERNO CENTRAL

(en millones de guaraníes y como % del PBI)

Concepto	1989-93	1994-97	1989-97
<b>A) INGRESOS TOTALES</b>	<b>1.020.110</b>	<b>2.654.123</b>	<b>1.746.338</b>
Ingresos Corrientes	12,23	14,35	13,17
Ingresos de Capital	0,06	0,17	0,11
Donaciones	0,02	0,09	0,05
<b>B) GASTOS TOTALES</b>	<b>985.975</b>	<b>2.673.847</b>	<b>1.736.141</b>
Gastos Corrientes	9,57	11,55	10,45
Gastos de Capital	1,91	3,10	2,44
Inversión Física	1,19	2,13	1,61
<b>C) SUPERÁVIT/DÉFICIT</b>	<b>0,83</b>	<b>-0,01</b>	<b>0,46</b>
PBI (en millones de Gs. Corrientes)	8.205.233	18.241.719	12.665.893
<b>D) ESTRUCTURA DE GASTOS (%)</b>			
Gastos Corrientes/Total de Gastos	83,54	79,17	81,60
Gastos de Capital/Total de Gastos	16,46	20,83	18,40
Inversión Física/Total de Gastos	10,46	14,34	12,18
<b>E) EMPRESAS PÚBLICAS</b>			
Gastos de Capital	1,49	1,00	1,33
<b>F) SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO</b>			
Gastos de Capital	3,53	4,36	3,74

Fuente: Elaborado en Base al *Boletín de Estadísticas Económicas* del Banco Central del Paraguay. pp. 34, 39 y 41.

**PARAGUAY: BALANZA DE PAGOS**  
(US\$ millones)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Cuenta Corriente	256,0	-170,2	-332,4	-625,6	-834,0	-1.241,6	-1.060,3	-637,4	-669,4
Balanza Comercial	164,1	-269,6	-758,1	-871,1	-1.210,7	-1.717,9	-1.675,5	-1428,9	-1.393,7
Exportación (1)	1.180,0	1.366,2	1.109,5	1.054,2	1.500,0	1.779,9	2.841,8	2.766,7	2.643,4
Importación (2)	1.015,9	1.635,8	1.867,6	1.935,3	2.710,7	3.497,8	4.517,3	4.195,6	4.037,1
Cuenta de Capital	-20,2	62,3	151,0	-212,3	219,9	362,6	360,0	285,6	321,0
Cta. Cte. + Cta. Cap.	235,8	-107,9	-181,4	-837,9	-614,1	-879,0	-700,2	-351,8	-348,4
Errores y Omisiones	-90,5	327,4	480,6	490,9	700,3	1.206,8	747,9	307,5	86,4
Balanza Global	145,3	219,5	299,2	-347,1	86,2	327,8	47,7	-44,3	-262,0

Fuente: Banco Central del Paraguay.

Notas: 1997, cifras preliminares. (1) incluye reexportaciones. (2) Incluye importaciones no registradas.

**PARAGUAY: EXPORTACIONES POR PRODUCTOS PRINCIPALES**  
(porcentajes)

Productos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 *
Tradicional	82,4	75,6	76,4	65,6	64,9	66,0	61,8
No Tradicional	17,6	24,4	23,6	34,4	35,1	34,0	38,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Central del Paraguay. Se incluyen sólo las exportaciones registradas (productos nacionales).

Nota: \* Cifras Preliminares.

**PARAGUAY: EXPORTACIONES POR ZONAS ECONOMICAS**  
(porcentajes)

Zonas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
MERCOSUR	35,2	37,5	39,6	46,2	56,8	63,2	49,5
Resto del Mundo	64,8	62,5	60,4	53,8	43,2	36,8	50,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Central del Paraguay. Se incluye sólo las exportaciones registradas (productos nacionales).

## BIBLIOGRAFIA

ALADI. "Definición de los lineamientos estratégicos que permitan al Paraguay instrumentar el Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000". Departamento de Promoción Económica. Publicación N° 5/97. Montevideo, 1997.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. *Informe Económico*. Asunción. Junio 1998.

\_\_\_\_\_. *Estadística y Marco Legal de la Inversión Extranjera Directa 1994-1996*. Gerencia de Estudios Económicos. Asunción. Marzo 1998.

\_\_\_\_\_. *Informe Económico Preliminar. Año 1997*. Asunción, 1997.

\_\_\_\_\_. *Estadísticas Económicas*. Asunción. Junio 1997.

\_\_\_\_\_. *Cuentas Nacionales*. Informe Económico Mensual. Varios años. Asunción.

BANCO MUNDIAL. "Paraguay: Labor Market and Other Principal Constraints to Private Sector Development". White Cover Draft. Washington, D.C. Septiembre 1996.

\_\_\_\_\_. *Paraguay: Poverty and the Social Sectors: a poverty assessment*. Washington, D.C., 1994.

\_\_\_\_\_. *Paraguay: The role of the state*. Washington, D.C., 1996.

BID-INTAL. *Informe MERCOSUR*. Varios números. Buenos Aires, 1996-1997.

BORDA, DIONISIO. "Economía y Estado en la Transición". En: *MERCOSUR, Integración e Identidades*. Asunción : AEP. 1997.

\_\_\_\_\_. Y MASI, FERNANDO. *Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción : CIDSEP-Universidad Católica. 1998.

\_\_\_\_\_. "Repercusiones del MERCOSUR sobre la Economía Paraguaya". En: Borda, D. y Masi, F. *Estabilización y Ajuste de las Economías del MERCOSUR*. Asunción : CADEP. 1998.

CADEP. *Situación Económica del Paraguay en el MERCOSUR*. Informe a la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA). Asunción, 1997.

CEPAL. *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago de Chile, 1997.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (DGEEC). *Encuesta de Hogares*. Presidencia de la República. Asunción. 1995, 1996 y 1997.

ESSER, KLAUS. *Paraguay, construyendo las ventajas competitivas*. Secretaría Técnica de Planificación. Instituto Alemán de Desarrollo (IAD). Asunción, 1997.

MASI, FERNANDO. “Paraguay y el MERCOSUR: posibilidades en un mercado ampliado”. *Propuestas Democráticas*. Asunción, julio-septiembre. 1995.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Informe al Honorable Congreso Nacional*. Asunción, 1998.

SAUMA P. Y OTROS. *Producción, ingresos, empleo y estratificación social en el Paraguay*. Proyecto ATP/SF 2156 PR y UNA. Asunción, 1992.

UNIÓN INDUSTRIAL DEL PARAGUAY. “Diagnóstico de la Situación Económica del Paraguay”. Asunción, 1998.