

IICA
E71
135

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Proyecto de Investigación

LA AGRICULTURA EN EL PROCESO DE APERTURA INTRARREGIONAL
DE LAS ECONOMIAS DEL MERCOSUR

El presente proyecto fue elaborado por Celia Barbato de Silva en el marco del Programa de Investigación Económica (PIE) del IICA. El Proyecto se ajusta, en su presentación formal, a las normas que establece el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) - Canadá.

11CA

E71

125

00006399

LA AGRICULTURA EN EL PROCESO DE APERTURA INTRARREGIONAL DE LAS ECONOMIAS DEL MERCOSUR

IICA

Proyecto de investigación ¹

I. EL PROBLEMA

1. El MERCOSUR, una fase del proceso de apertura

La firma del Tratado de Asunción en Marzo de 1991, marca el inicio de un proceso de integración económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que reviste características propias y diferenciadas de experiencias ensayadas con anterioridad.

El MERCOSUR se origina en la firme voluntad política de Argentina y Brasil, las dos economías más poderosas de América del Sur. La adhesión posterior de Paraguay y Uruguay es una consecuencia natural de la pertenencia histórica a la zona de influencia de sus grandes vecinos.

Si bien cronológicamente sigue a los fenómenos de integración que se reactivaron en la década de los ochenta, se aparta de los objetivos de aquéllos. Los intentos de fomentar el comercio recíproco entre los países de América Latina que se dieron en la década anterior, respondían a la crisis de la deuda externa y a la interrupción de los flujos de financiamiento externo que alcanzaron a todos los esquemas de integración vigentes (ALADI, Pacto Andino, CARICOM, MCCA).

En el Cono Sur, esta corriente coincidió con el fin de los regímenes autoritarios, y fueron los gobiernos democráticos de Argentina y Brasil quienes lideraron políticamente un movimiento que asoció la idea de integración subregional con el fortalecimiento de la democracia. Los protocolos que suscribieron los Presidentes Alfonsín y Sarney entre 1986 y 1989, dan contenido a esta postura política. Uruguay, mientras tanto, adhirió lateralmente a esta nueva formalización, no obstante seguir encauzando su comercio en el marco de acuerdos bilaterales con sus dos vecinos que le favorecieron especialmente. Paraguay no participó en esta fase en la medida que no había encauzado aún su proceso de transición hacia la democracia.

¹ Las citas bibliográficas se agregarán en la segunda versión.

Los protocolos suscriptos por Argentina y Brasil buscaban generar un marco de complementariedad productiva recurriendo a instrumental afinado y preciso. Atendían a preocupaciones por demandas insatisfechas, priorizaban e implementaban la generación conjunta de tecnología, etc. Parecían ir tejiendo una malla de relaciones económicas con el objetivo de consolidar el desarrollo armónico de estos dos países.

El fundamento que alienta la constitución del MERCOSUR es diferente. En este caso se intenta profundizar el proceso de apertura de estas economías sobre la base de la competitividad. Se apuesta a que se revelen las ventajas comparativas de las producciones de la región y que se incremente la capacidad competitiva vía ampliación de la demanda, al tiempo que se induce la conversión de aquellos sectores incapaces de enfrentar la competencia de las importaciones.

El Tratado de Asunción no se limita a la desgravación arancelaria sino que promueve la armonización de las políticas. (En ello se procura que las condiciones de la competencia no sean distorsionadas por otros mecanismos. Por otra parte, se establece que los países de la región deberán acordar un tratamiento común para las importaciones extrarregionales, lo que previsiblemente se concretará en la fijación de un arancel externo común.

El Tratado de Asunción estipula los requisitos para que en el plazo de cinco años estos países constituyan una Zona de Comercio, pero confía a la negociación entre los cuatro países culminar en formas más avanzadas de integración (unión aduanera, mercado común). El MERCOSUR, participa pues, de la tendencia se manifiesta en los últimos años a nivel mundial, de la constitución de bloques económicos que procuran generar megamercados que aseguren a los países intervinientes una mayor capacidad competitiva con el resto del mundo.

Como se desprende de lo anterior, la constitución del MERCOSUR ejemplifica una estrategia de integración "hacia afuera" que contrasta con la estrategia "hacia adentro" que acompañó a la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), y que dio origen al nacimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Estas estrategias de desarrollo procuraban alcanzar crecientes economías de escala a través de la ampliación de mercados internos, de forma de facilitar la sustitución de importaciones a nivel regional y reducir los costos de los diferentes esquemas de industrialización.

La estrategia actual promueve la ampliación de mercados y los que las relaciones comerciales tienen como eje la competitividad. Se concibe que la expansión de los intercambios que acompaña la desgravación del comercio, elevará la competitividad de los aparatos productivos, lo que permitiría prescindir de los mecanismos proteccionistas que caracterizaron el funcionamiento de estas economías hasta los años ochenta.

Puede visualizarse entonces al MERCOSUR, como una fase de los esquemas de apertura y liberalización que las economías del Cono Sur vienen implementando en las últimas décadas. Hasta el presente, la apertura avanzaba en la senda de la liberalización unilateral del comercio, con apartamientos bilaterales, introduciendo crecientemente las coordenadas internacionales como determinantes de la estructura productiva. En esta instancia la liberalización se profundiza, pero se acota al marco regional. Se pacta con los socios la alteración de las condiciones regionales de inserción sobre bases de reciprocidad.

Agotado el modelo de sustitución de importaciones, estas economías fueron ensayando diversas modalidades de inserción en la economía mundial. Para ello siguieron diferentes orientaciones, las que tenían como propósito el introducir cambios en sus estructuras productivas. Los fenómenos de reconversión que ocasionarán las nuevas coordenadas del comercio regional, se superpondrán así al proceso de reestructura productiva que ellas han venido transitando. ²

2. El perfil agrícola de las economías del MERCOSUR

Los países que se asocian en el MERCOSUR han ocupado tradicionalmente un lugar destacado en el mundo como productores y exportadores de alimentos. Las alteraciones que ha sufrido el comercio mundial de productos agroindustriales en las últimas décadas constituye, en consecuencia, un componente importante del nuevo contexto internacional que estas economías han debido enfrentar, incidiendo en las características que ha asumido su reestructura productiva.

En particular, la región ha sido sensible a la nueva configuración de los mercados de productos de clima templado, signada por la creciente participación de Estados Unidos y la CEE, así como por la vigencia de prácticas comerciales y medidas de política fuertemente distorsionantes. Las alternativas de la Ronda Uruguay del GATT ponen de relieve la importancia de la resistencia que encuentra la liberalización del comercio de productos

² La diferenciación conceptual entre reconversión y reestructura responde a los siguientes fundamentos: "La reestructuración productiva es una tendencia derivada de una muy activa incorporación de cambios técnicos en diferentes países y sectores y a diferentes ritmos, que impone la reestructuración como una solución para evitar la marginación de los mercados internacionales y de las corrientes de comercio... La reconversión es un fenómeno más acotado impuesto por la desgravación del comercio recíproco que se procesa dentro de un determinado esquema de integración. El ingreso a estos esquemas exige aumentar el grado de apertura y ello determina la necesidad de introducir cambios productivos para enfrentar con éxito la competencia de las importaciones."

agricolas. Las transformaciones que han sufrido las producciones agricolas en los últimos veinte años pueden visualizarse como la respuesta a las crecientes restricciones que impusieron los mercados internacionales, cuestionando las ventajas comparativas que habian sustentado la inserción tradicional de sus exportaciones.

La modalidad que asumieron los procesos de modernización agrícola en Argentina y Brasil, reflejan dos estrategias diferentes que hoy definen su especialización productiva al ingresar MERCOSUR.

En los años cincuenta, Argentina alcanza un perfil industrial importante, habiendo quedado la agricultura relegada como motor de dinamismo. En la década de los sesenta, los desequilibrios externos que ponen de relieve la emergencia de nuevas condiciones internacionales, recolocan al desarrollo de la agricultura en las prioridades de la política económica y comienza entonces un sostenido proceso de crecimiento. La expansión se asienta en una transformación tecnológica que pasa por una primera fase de generalización de la mecanización y renovación de prácticas agronómicas, y se afirma en la década de los setenta con la introducción de semillas mejoradas y la intensificación del uso de agroquímicos. El alza de los precios agrícolas en la década de los ochenta refuerza la estrategia agroexportadora expandiendo y diversificando la producción de granos.

Se asiste pues, a una radical transformación tecnológica a partir de excelentes aptitudes ecológicas, que se expresa en una importante expansión de la producción y las exportaciones agrícolas. Se consolida de este modo una estructura productiva dual agropecuaria y una inserción internacional muy dependiente de los mercados de productos básicos.

El desarrollo económico de Brasil a partir de los años sesenta, estuvo marcado por un proceso de industrialización de concepción a nivel latinoamericano. A diferencia de Argentina, Brasil enfrenta las exigencias que plantean las nuevas condiciones del funcionamiento económico internacional, profundizando el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, utilizando estratégicamente los mecanismos de protección y desarrollando una agresiva política tecnológica.

Un mercado interno en expansión y la concentración del ingreso en estratos altos, aseguró colocación a una diversificada canasta de bienes manufacturados. El desarrollo industrial de Brasil, se consolidó endógenamente para recién comenzar la apertura al exterior en los años setenta, cuando ya había alcanzado altos niveles de eficiencia.

Es en el marco de este proceso de industrialización que tienen lugar las importantes transformaciones de la agricultura brasileña. "Las actividades agrícolas se incorporaron a los patrones industriales, comerciales y financieros y a los patrones urbanos de vida". Se asiste a un efectivo proceso de agroindustrialización: las industrias de insumos y bienes de capital para el agro inducen la tecnificación agrícola, abastecida a su vez por las tecnologías que se van generando y difundiendo desde los ámbitos de investigación. La agroindustria alimentaria avanza tecnológicamente multiplicándose las fases de empaque, comercialización y conservación que van adquiriendo creciente peso como componentes del producto agroindustrial

Los procesos de modernización han revolucionado la organización económica de la agricultura, diferenciando a los productores de menor capacidad económica que no participan del circuito modernizado. La pérdida de autonomía de la agricultura y el fenómeno de heterogeneidad estructural que implica la configuración de los complejos agroindustriales (CAI) ha dado lugar a interesantes aportes teóricos que se recogerán en el contexto de la investigación que se propone.

Por otra parte, ese país vive una problemática interna alimentaria caracterizada por demandas insatisfechas de una población urbana en fuerte crecimiento, y por la marginación de importantes contingentes de población del mercado de alimentos. Aparece entonces como el principal potencial demandante de alimentos de la región, para los cuales Argentina cuenta por hipótesis con ventajas comparativas. La prioridad que Brasil asigna a su política de autoabastecimiento alimentario y los sistemas de incentivos que ha montado en apoyo a su agricultura, representan un punto sensible en la armonización de políticas a encarar por estos países.

En Uruguay, la producción agropecuaria se caracteriza por el predominio de una ganadería extensiva de carne y lana en estado de estancamiento virtual desde hace 50 años. Agotados los efectos favorables de la ISI a fines de la década de los cincuenta, el país intenta devolver a la ganadería el papel dinámico que había tenido hasta 1930. Los esfuerzos para impulsar su tecnificación vía el mejoramiento de praderas no fueron exitosos, dadas las características de los ciclos del mercado internacional y las continuas transferencias de ingresos hacia la industria que determinaba el proceso distributivo interno.

A partir de la adopción de una política de promoción de exportaciones, durante la década de los setenta se gestan en Uruguay procesos de modernización de la agricultura, y se desarrollan complejos agroindustriales exportadores. El arroz, los lácteos, la carne de ave, los citrus, muestran en estos últimos quince años un interesante dinamismo; incorporan cambio técnico y afianzan su inserción en los mercados internacionales.

Las características que asume el cambio técnico pone de relieve la incapacidad relativa de esta economía para industrializar su agro y reafirma sus rasgos extensivos. El cambio técnico que se opera implica en general un mayor control de los recursos naturales que siguen siendo determinantes de los niveles de productividad.

En Paraguay, el sector agropecuario juega un papel central aportando todavía un 30% del producto bruto y el 90% de las exportaciones. A partir de la década de los setenta, se aprecia el desplazamiento de los rubros tradicionales de exportación por soja y el algodón. El cultivo de soja, fuertemente asociado al área de influencia de Brasil, ha sido el marco de los principales avances tecnológicos en la agricultura paraguaya.

3. La configuración del problema

Durante los últimos años, las economías de la región han estado transitando por procesos de reestructura productiva. Esto ha sido la respuesta a las transformaciones que la economía internacional ha vivido en materia de comercio, tecnología y relaciones financieras.

Estas reestructuras en las economías que participan del MERCOSUR, han respondido a estrategias diversas en las que la producción agrícola ha jugado diferentes roles, alcanzando variadas modalidades en su articulación en complejos agroindustriales y destinándose con importancia relativa diferente al mercado interno y la exportación.

Desde una perspectiva macroeconómica, estas estrategias buscaron articular los diferentes componentes de los procesos productivos y distributivos, de manera de asegurar que el funcionamiento económico tendiera al logro de equilibrios en torno al empleo, las divisas y los excedentes.

Argentina encontró en la agricultura un soporte para su acervo de divisas y una fuente importante de generación de excedentes sólo parcialmente reinvertidos en el sector. La escasez de la inversión en la industria no absorbió los excedentes, y éstos pasaron a alimentar fenómenos de especulación financiera y de salida continuada de capitales al exterior. La expansión agrícola no resolvió el problema de ocupación, y la fuerza de trabajo fue absorbida por la hipertrofia de los sectores financieros y por un aparato estatal crecientemente ineficiente.

La estrategia brasileña apuntó a lograr el equilibrio de divisas por una continuada sustitución de importaciones, al tiempo que implementaba una política de promoción de exportaciones que le llevó a ganar posiciones en el mercado internacional. Las políticas de inversión dieron cuenta de un dinamismo sostenido que

reflejó en el crecimiento de la ocupación. Brasil no logra sin embargo incorporar al mercado de trabajo a un porcentaje importante de su población que queda marginada del proceso distributivo.

Uruguay es el país de la región que ha tenido más dificultades para sustentar un proceso de acumulación productiva. Los excedentes, generados en buena medida por la ganadería, no consiguen ser absorbidos rentablemente por las actividades productivas, alimentando una permanente fuga de capitales. A pesar de ello, el balance externo exige un creciente nivel de endeudamiento y en ciertos períodos del ingreso de capitales del exterior. Esta modalidad de cierre de las cuentas externas, genera como contrapartida una constante expansión del aparato financiero. Con excepción de la fase de industrialización sustitutiva, no logro generar empleos suficientes para ocupar el extremadamente lento crecimiento de su fuerza de trabajo, por lo que la emigración fue la vía de alcanzar el equilibrio en el mercado del empleo.

La liberalización del comercio intrarregional somete a las actuales estructuras productivas nacionales -y en consecuencia a sus componentes agrícola y agroindustriales- a un proceso de reconversión que les permita hacer frente a las demandas de un mercado ampliado y a la competencia de las producciones de la región. La *problemática* de estas economías en los próximos años se centra en cómo emprender esta readecuación de modo de encauzar a la región en un proceso de desarrollo. De cómo, partiendo de niveles diferentes de productividad, eficiencia y competitividad internacional, la *integración* puede impulsar una dinámica regional que plasme en procesos sostenidos de acumulación, en una inserción internacional equilibrada y en el logro de niveles de empleo que coadyuven a una equitativa distribución de los ingresos.

Esta investigación abordará esta problemática desde el ángulo de la agricultura y enmarcada en la reestructura productiva global a nivel nacional y regional.

4. Antecedentes de investigación.

(a agregarse en la segunda versión)

II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

El programa de investigación económica de IICA se propone "desentrañar el papel que le cabe a la agricultura en la reestructura productiva que están viviendo las economías de América Latina y el Caribe y las modalidades que asume su participación en la reinserción internacional. Este objetivo se enmarca en un propósito de orden más general de indagación de las condiciones de acumulación que otorgan viabilidad a procesos de crecimiento sostenido en estas economías. Ese proceso de acumulación tiene como requisitos básicos una reestructura productiva y una reinserción externa que responda a las nuevas coordenadas que impone el sistema económico mundial. La viabilidad de este proceso pasará por la compatibilización -más o menos desfasada en el tiempo- entre reestructura y reinserción...."

La presente investigación se encuadra en los objetivos del programa y los coloca en el marco del proceso de apertura hacia la región que comienzan a transitar cuatro economías del Cono Sur de América Latina. Se propone contribuir al diseño de las estrategias que sigan estas economías en su proceso de incorporación al MERCOSUR, de modo de alcanzar los equilibrios macroeconómicos que aseguren la continuidad del desarrollo. Aspira aportar elementos de base para la armonización de las políticas económicas nacionales que permitan la implementación de estas estrategias.

Para el cumplimiento de estos propósitos de orden general, este trabajo se plantea el objetivo de avanzar en la definición de un nuevo patrón de ventajas comparativas para las producciones agrícolas/agroindustriales a nivel nacional. Se trata de articular la dotación y preservación de recursos naturales con la incorporación de cambio técnico en las diversas componentes de la cadena agroindustrial, en el marco de las restricciones del manejo del instrumental político que implica la participación en el proceso de integración. La compatibilización/armonización de estos patrones nacionales tenderá a maximizar la competitividad regional.

El estudio de las condiciones de competitividad, aportará elementos de base para la definición de las estrategias nacionales de integración, en el área agrícola y dará fundamentos para la armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales permitiendo visualizar los posibles contenidos de una política agrícola común para el MERCOSUR.

El presente proyecto se plantea además, como objetivos de orden institucional, que los resultados de la investigación se incorporen a la labor de cooperación técnica del IICA y refuerce su capacidad de incidencia sobre el nivel político.

Por otra parte, que la ejecución de este trabajo coadyuve a consolidar un espacio de investigación económica sobre la temática de la integración regional y la agricultura, que sea ocupado conjuntamente por académicos de los cuatro países que se incorporan al MERCOSUR. Este espacio académico establecerá lazos estrechos con la esfera pública y con los sectores privados involucrados en esta temática.

III. RELEVANCIA DE LOS RESULTADOS ESPERADOS

La importancia que se asigna a la contribución que pueda realizar esta investigación, deriva de la problemática que aborda, del enfoque a seguir, de la oportunidad en que la investigación se realiza, del contexto académico en que se desarrolla, y del ámbito en que se inscribe.

El estudio de las bases de la competitividad de las producciones agrícolas/agroindustriales de las economías del MERCOSUR y de la dinámica que las mismas seguirán en diversas hipótesis -de política comercial, cambio técnico, sistemas de incentivos, eficiencia de la industria, de los servicios, etc.- resulta esencial para la formulación de estrategias de asignación de recursos a nivel nacional y regional. El enfoque macrosectorial y el alcance regional del análisis permiten abarcar los efectos directos e indirectos de las diversas variables sobre la competitividad y visualizar las consecuencias de la integración sobre el conjunto de la estructura productiva regional. Contar con esos resultados en la fase de constitución del MERCOSUR, facilita la armonización de políticas entre los socios, permite reconducir los procesos de reconversión, da bases fundadas a los acuerdos de producción, ayuda a identificar y evaluar las restricciones no arancelarias.

El hecho de que en la realización de la investigación participen núcleos académicos de los cuatro países, garantiza una aproximación más afinada a las realidades nacionales y un mayor impacto de los resultados de la investigación a nivel nacional. EL IICA opera como caja de resonancia de los resultados de la investigación sobre los hacedores de política, al tiempo que favorece la ambientación de un espacio de reflexión, intercambio y difusión de los conocimientos alcanzados.

IV. AREAS DE ESTUDIO, ENFOQUE Y METODO

Las economías que hoy se incorporan al MERCOSUR, vienen procesando desde hace más de dos décadas transformaciones en su estructura productiva en el marco de esquemas de apertura y como respuesta a las nuevas coordenadas de la economía internacional. Ellas han seguido estrategias de signo diverso para preservar o recrear condiciones de competitividad internacional para sus pro-

ducciones. Los diferentes grados de avance alcanzados en la reestructura productiva han implicado alteraciones más o menos significativas en sus patrones de ventajas comparativas.

Los procesos de modernización agrícola y el desarrollo de los complejos agroindustriales constituyen manifestaciones de estas reestructuras y ámbitos de construcción de ventajas comparativas.

1. Enfoque

Esta investigación plantea una aproximación macrosectorial a la competitividad de la producción agrícola/agroindustrial de las economías del MERCOSUR.

El enfoque general que orienta la presente investigación procura reunir elementos conceptuales, empíricos y metodológicos que permitan:

a. Revelar las bases en que se asienta la capacidad competitiva de las actividades agroindustriales de las economías de la región en la instancia de incorporarse al MERCOSUR.

b. Apreciar la alteración que provocará la liberalización del comercio intrarregional y los procesos de reconversión a que dará lugar desde un enfoque de ventajas comparativas estáticas.

c. Evaluar la configuración dinámica de nuevas condiciones de competitividad a partir de la inserción de las producciones agroindustriales en el espacio ampliado que representa el MERCOSUR y los consecuentes procesos de reestructura productiva.

d. Visualizar el proceso de reasignación de recursos y la nueva distribución de actividades que se va a operar -a consecuencia de la consolidación de estos nuevos patrones de ventajas comparativas- al interior de cada economía y a nivel de la región globalmente considerada; entre diversos sectores agroindustriales y entre las componentes de los complejos agroindustriales.

El enfoque propuesto conduce a un análisis ex-ante de las condiciones "de partida" en que se encuentran las producciones agroindustriales al ingresar al MERCOSUR, y a un análisis dinámico de seguimiento y proyección de las transformaciones que éstas irán sufriendo al avanzar el proceso de integración.

El análisis se coloca en una primera fase en el ámbito de las economías nacionales y luego ensaya una aproximación regional.

La búsqueda de los factores causales de los procesos que se estudian en esta investigación, excede el marco de los complejos

agroindustriales y abarca al conjunto de la economía. En este sentido, se inscribe en el enfoque macrosectorial que se fundamentó para el tratamiento de la temática de la agricultura en el Programa de Investigación Económica de IICA (Véase documento adjunto).

2. Marco de hipótesis

La investigación participa del marco de hipótesis esbozado en el programa, que cobran especificidad en este proyecto en torno a las características del proceso de integración subregional y de las economías que en él participan.

a. En lo que se refiere a la indagación de las condiciones de competitividad de las producciones agroindustriales:

i. Los países de la Región son importantes productores y exportadores de *productos de clima templado*, particularmente afectados en su competitividad externa por las políticas proteccionistas de los países industrializados. Son estos productos a su vez, los más afectados por la liberalización del comercio intrarregional. Los productos tropicales, dado el peso de su diferenciación ecológica preservan en la apertura su capacidad competitiva.

El *precio internacional* como referencia de competitividad requiere ciertas precisiones en la actual coyuntura. La constitución de bloques de países y de megamercados en cuyo interior se multiplica la importancia del comercio de alimentos, puede minimizar el volumen de las transacciones, cuestionando la unicidad del mercado y la validez de un precio internacional único.

ii. En el ámbito de la producción agrícola, se plantea en estas economías la confrontación *recurso natural-cambio técnico* como sustento de competitividad. La ventaja comparativa ricardiana tiene aún vigencia en la medida que se conserva la disponibilidad del recurso natural y las producciones exportables provienen fundamentalmente de producciones que utilizan prácticas extensivas. La adopción de tecnología como mecanismo de construcción de ventajas comparativas en el agro se ve relativizado por el rezago relativo en la adecuación de las nuevas tecnologías a las condiciones ecológicas y a las estructuras de precios relativos de estas economías.

iii. Una consideración macrosectorial al interior de cada economía estaría indicando un *deterioro de las ventajas comparativas tradicionales* de las actividades agropecuarias. Y ello se explica sea por el desgaste del recurso natural, sea porque el rol de sostén de la competitividad externa y proveedor de excedentes al resto de la economía, fue limitando la capacidad de reinversión y no reprodujo la capacidad competitiva del sector.

Por otra parte, en la medida que se han consolidado procesos de industrialización, las economías han ganado competitividad externa con independencia de la agricultura. Las transferencias de excedentes macrosectoriales propias de la ISI no operan entonces con el mismo vigor, desalentadas por otra parte por la vigencia de las políticas de liberalización.

iv. En la medida que los procesos de modernización, articulan crecientemente las actividades agrícolas con las industriales viabilizando la incorporación del cambio técnico, los complejos agroindustriales se constituyen en *ámbitos de configuración de ventajas comparativas*. Es en ellos que se da el "intercambio de ventajas comparativas" o la "transferencia de ventajas comparativas" entre las actividades agrícolas, manufactureras o de servicios que se integran en la cadena productiva.

La especialización de las economías que participan en el MERCOSUR se pone de manifiesto en la modalidad que asume la configuración de las ventajas comparativas en los CAI. *Brasil* es el país que ha alcanzado un mayor nivel de industrialización. Ha reformulado su patrón de ventajas comparativas profundizando la inserción de sus exportaciones manufactureras en los mercados internacionales. Referido a la definición de la competitividad agroindustrial, puede hipotetizarse que las fases manufactureras de los complejos gozan de ventajas comparativas que transfieren a las producciones agrícolas neutralizando su escasa competitividad y asegurando ventajas competitivas a los productos finales del complejo.

Argentina recreó ventajas comparativas para la producción agrícola reforzando las ventajas que le otorgan su aptitud ecológica con la incorporación de tecnología. Su patrón de ventajas comparativas sigue reposando en las actividades agrícolas y su inserción internacional se caracterizó por la expansión de exportaciones de productos básicos. La agricultura transfiere ventajas comparativas a las demás fases de los complejos.

Uruguay expandió sus exportaciones sin modificar significativamente su estructura productiva. Mecanismos redistributivos, incentivaron el crecimiento de la producción exportable y otorgaron condiciones de competitividad externa sin que se modificara significativamente su patrón de ventajas comparativas en el que aún predominan las producciones ganaderas. La competitividad de las exportaciones agroindustriales que se expandieron a partir de la década de los setenta, es fruto de la transferencia de ventajas comparativas de las producciones agrícolas a las actividades de transformación.

v. Las *políticas de incentivos* inciden sobre la capacidad competitiva de las producciones agroindustriales. Por la vía de mecanismos distributivos de instrumentación múltiple, se operan transferencias en favor de las producciones exportables que les permiten competir en el mercado externo.

Las cuatro economías montaron políticas de promoción de exportaciones entre las décadas de los sesenta y los setenta que se han ido desmontando en el actual marco de liberalización. Brasil conserva todavía un sistema de incentivos a la agricultura que está siendo reforzado como estrategia de estimular una mayor competitividad antes de tener que enfrentar la liberalización de las importaciones argentinas en 1995.

vi. Las ventajas comparativas de las producciones agrícolas/agroindustriales están fuertemente determinadas por la eficiencia de la producción de un conjunto de *bienes y servicios no comerciables* que repercuten en sus costos -transporte, energía, servicios portuarios, servicios financieros, etc.- en un juego sistémico que conjuga nivel de salarios, de educación, de inversión en infraestructura, etc.

vii. Las políticas dirigidas a preservar los *equilibrios macroeconómicos* alteran las condiciones de competitividad externa subordinando los objetivos sectoriales. La política cambiaria dirigida a nivelar la balanza de pagos o a controlar la inflación, distorsiona las condiciones de competitividad en el corto plazo. La política monetaria que atiende objetivos financieros, arriesga el nivel de la inversión.

viii. El patrón de ventajas comparativas que se alcance, está sustentado por un equilibrio de *grupos de poder* en la medida que está determinando el movimiento de divisas, que afecta intereses financieros, la generación de puestos de trabajo y la rentabilidad y riesgo que enfrentan los capitalistas al invertir en la producción.

b. En una primera aproximación, la apreciación del impacto de la desgravación del comercio intrarregional sobre las condiciones de competitividad que tiene configuradas cada economía en la instancia de incorporarse al MERCOSUR, se inscribe en el enfoque de las ventajas comparativas estáticas.

Según este enfoque, la apertura intrarregional conlleva a una reestructuración de los precios relativos que altera las ventajas comparativas de las diferentes actividades productivas, tanto a nivel de cada país como de la región en su conjunto. Esto determina a su vez una redistribución de las actividades entre los países y una reasignación de los recursos entre dichas producciones, alterando los patrones de especialización y de inserción de cada uno de los países en la región y en el mundo.

Al transitar de una situación sujeta a protección diferenciada de las actividades y producciones, a otra donde desaparece la protección en relación a los demás estados miembros, es indispensable prever cómo se ajustarán los precios, tanto de los bienes comerciables como no comerciables. En este sentido, es corriente suponer que los ajustes de precios son proporcionales a los aranceles que gravan a cada bien. Dicho de otro modo, que la desgravación, por su solo efecto, genera una estructura de precios que "revela las ventajas comparativas". Este supuesto, compatible con un mercado de competencia perfecta, no tiene en cuenta la existencia de mercados con estructuras donde predominan una oferta o demanda concentrada en unidades de grandes dimensiones, en los cuales los agentes pueden disponer de autonomía para la fijación de los precios. De ser así, los ajustes de precios provocados por la rebaja de los aranceles caen en una zona de indeterminación, a la vez que la estructura de precios de mercado deja de constituir una guía confiable para revelar el nuevo patrón de ventajas comparativas de cada producción y de cada país miembro.

También difiere el impacto según el origen de los bienes, debiéndose considerar el efecto compensatorio que puede causar la fijación del arancel externo común por ejemplo, sobre los precios de los insumos. Por otra parte, los bienes no comerciables, que no están sometidos a la desgravación arancelaria, pueden llegar a tener un peso considerable en la estructura de costos, limitando el alcance de la liberalización del comercio intrarregional sobre la modificación del patrón de ventajas comparativas.

c. En una segunda aproximación, que se corresponde con el enfoque de ventajas comparativas dinámicas, la incorporación de las economías al MERCOSUR, implica más allá de la alineación de precios, la posibilidad de una estrategia productiva que se beneficie de las ventajas de un mercado ampliado, del acceso a la tecnología disponible a nivel regional, etc.

Las economías de escala que ofrece un mercado ampliado, se expresan en menor medida en la producción agrícola que en la industrial. En el marco de los CAI, las que logran las industrias exportadoras, repercuten sobre las condiciones de producción globales del complejo.

El mercado ampliado genera a nivel de la economía en su conjunto, el incremento en la eficiencia de servicios de apoyo a la producción, que se plasman en externalidades dinámicas. El mayor nivel de la producción habilita la incorporación de innovaciones tecnológicas y la reproducción de las condiciones de competitividad.

La dinámica asociada a la adquisición de ventajas comparativas en el marco del proceso de integración fructificará en beneficios regionales en la medida que se avance en armonización de políticas y en la definición de políticas comunes. Ello requiere altos niveles de consenso al interior de cada economía y a nivel

regional. A nivel interno, los complejos agroindustriales constituyen un ámbito de confluencia de actores que deberán definir cómo compartir costos y beneficios, cómo intercambiar ventajas comparativas en el presente, cómo preservar recursos naturales y apoyar esfuerzos tecnológicos que darán respuestas a mediano plazo.

A nivel regional, los acuerdos para el dinamismo pasan por emprender aventuras compartidas en el campo de lo tecnológico, de lo productivo, en la conquista de mercados extrarregionales, en la presencia de la región con posiciones acordadas en foros internacionales.

3. Contenido y aspectos metodológicos

La investigación propuesta prevé la realización de estudios a un doble nivel. Primero, al interior de cada una de las economías que participan del MERCOSUR, donde se privilegia un enfoque país y donde las determinaciones sobre la redistribución de actividades y reasignación de recursos, emerge de las condiciones específicas de inserción de cada país en el esquema regional. En otros términos, en esta aproximación, los estudios nacionales hacen abstracción de los efectos dinámicos que provoca el creciente grado de interdependencia entre las economías que se asocian.

La disponibilidad de los estudios nacionales posibilita la realización de un segundo grupo de estudios, en particular aquellos que contemplan la articulación productiva entre el conjunto de los cuatro países. En este caso, se enfatizan los efectos directos e indirectos de orden dinámico, atendiendo a consideraciones que incorporan la complementación productiva y la constitución de cadenas de producción a través de las fronteras de los estados miembros.

Los estudios nacionales o del primer grupo abordarán tres tipos de análisis:

i. Las transformaciones de la estructura agrícola/agroindustrial emergente de las alteraciones en la competitividad de los diferentes rubros. Se concibe que estas transformaciones se plasmarán en cambios en los rubros de producción, así como también en las prácticas aplicadas a cada uno determinadas por el espectro de opciones técnicas. Los estudios por país incluirán un conjunto de productos que alcancen un elevado grado de representatividad de la producción agrícola/agroindustrial de cada estado, cuidando en la selección la posibilidad de rubros actualmente no explotados.

ii. Los cambios en el patrón de inserción regional e internacional de cada país. Este análisis se realizará a partir de las conocidas categorías de desvío y creación de comercio, en este caso de productos agrícolas y agroindustriales. Estos estudios se apoyarán parcialmente en los resultados del grupo i. anteriormente referidos y por otra, en los que se incluyen en el grupo que se refiere a continuación.

iii. Las alteraciones en las políticas que definen el sistema de incentivos en cada uno de los países miembros, constituye el tercer grupo de estudios a encarar a nivel nacional. Las posibilidades de armonización/coordinación de los diferentes sistemas de incentivos implementados en la región, dependen de su adecuada descripción y cuantificación de sus impactos sobre el comportamiento de los agentes. Estos estudios incluirán la elaboración de modelos decisionales para medir los estímulos que brinda cada sistema sobre las producciones nacionales. La discusión de una metodología común en esta área permitirá que la Coordinación pueda encarar un análisis regional de estos aspectos.

Los métodos de análisis para emprender estos estudios combinan un instrumental conocido y ya probado. No obstante, en esta ocasión dicho instrumental será aplicado de un modo diferente, con el propósito de abordar un fenómeno que considerado en el conjunto de la región, adquiere cierta complejidad.

En las matrices de insumo-producto disponibles en los países de la región, la producción agropecuaria aparece desagregada en sólo dos columnas, lo que descarta su utilización para un análisis como el que se encara en esta investigación y que debe llegar al nivel de productos. Además, en la mayor parte de los casos, están expresadas a precios de usuario, lo que resulta también inconveniente para reflejar los efectos que ejerce la tributación indirecta en los cuatro países.

Estas consideraciones llevan a la necesidad de encarar la construcción de matrices de semi insumo-producto expresadas a precios básicos y desagregadas por productos y opciones técnicas. La construcción de este instrumental analítico por parte de los equipos nacionales con una metodología común, permitirá su posterior agregación con las matrices de flujos de comercio para cada país y para el conjunto de los países que componen el MERCOSUR.

Este instrumental abre un enorme potencial analítico que permitirá abordar una considerable cantidad de estudios. En particular, interesa destacar aquellos que quedarían de cargo de la Coordinación, ya que sería en este caso cuando se espera obtener el mayor aprovechamiento para avanzar en los temas elegidos.

En especial, resulta de alto interés obtener mediciones del impacto que genera la mayor interdependencia entre las economías que se asocian. Para ello se concibe que la comparación entre los resultados de los estudios nacionales -efectuados bajo una óptica estática y de equilibrio parcial- se podrán comparar con los ob

tenidos bajo la hipótesis de existencia de eslabonamientos productivos a través de las fronteras, con aprovechamiento de las economías de escala y la inclusión de externalidades dinámicas.

V. ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS

a. Se dan en este proyecto condiciones particularmente favorables para que los resultados de la investigación puedan incidir efectivamente sobre las decisiones de los actores políticos y económicos de los cuatro países. La actualidad de la temática y la intensidad de la discusión de que es objeto, asegura la receptividad de los conocimientos a difundir. La capacidad de incidencia del IICA sobre los hacedores de política y sobre el medio empresarial sectorial facilita el acceso y la multiplicación de los efectos. La participación de investigadores de los cuatro países asegura una más estrecha vinculación con el medio.

Se prevé la realización de un conjunto de actividades que promuevan la *difusión* y discusión amplia de los resultados de la investigación.

En primer lugar, los equipos nacionales con el apoyo de las Oficinas de IICA en los respectivos países convocarán a representantes del medio político, empresarial, laboral y de los medios de comunicación, para intercambiar opiniones para los avances que vayan logrando en su trabajo. Una vez culminados los estudios nacionales se realizarán seminarios en los cuatro países.

La Coordinación organizará el Seminario Regional con que culmina la investigación, que contarán con la presencia de representantes del medio político, empresarial, etc. de los cuatro países.

b. Se prevé la realización de actividades de *intercambio académico* que favorezcan la elevación del nivel de la investigación y la compatibilización de los resultados alcanzados. La Coordinación convocará a los jefes de equipos nacionales a una primera reunión con el propósito de discutir y evaluar la adopción de una metodología elaborada *ad hoc*. Una segunda reunión metodológica tendrá lugar antes de iniciarse las tareas de síntesis.

Los seminarios nacionales y el Seminario Regional abrirán espacio a la discusión académica con especialistas de la región y de fuera de la misma.

VI. INSTITUCION Y PERSONAL

La investigación que se propone se desarrollará en el marco del Programa de Investigación Económica del IICA y tomará el carácter de un "proyecto externo".³

El proyecto contará con un equipo de Coordinación que estará radicado en la Oficina de IICA en Uruguay. Este equipo estará integrado por un Coordinador un ayudante de investigación y una secretaria. El Coordinador será designado por IICA. El Coordinador podrá contratar consultores especializados para la realización de las tareas de investigación que sean de competencia de la Coordinación.

La Coordinación contará con el apoyo de la infraestructura administrativa de la Oficina de IICA en Uruguay.

Se contará con cuatro equipos integrados por investigadores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que tomarán a su cargo la realización de los estudios nacionales y apoyarán a la Coordinación satisfaciendo las necesidades de información o estudios complementarios a nivel nacional que ésta requiera para sus tareas específicas.

Los equipos nacionales estarán integrados por un investigador senior que será el jefe de equipo -responsable de la investigación frente a la Coordinación- un investigador junior y dos ayudantes. El Coordinador seleccionará a los jefes de equipo nacionales en consulta con las autoridades de IICA, quienes designarán a los integrantes de sus respectivos equipos.

La Coordinación y los equipos nacionales mantendrán estrecha vinculación con los Ministerios de Agricultura y con los organismos nacionales y regionales vinculados al MERCOSUR. Esta vinculación apunta, por una parte, a que los resultados de la investigación puedan ser efectivamente utilizados por los hacedores de política y por sus asesores. Por su parte, se recurrirá a los organismos mencionados como principales proveedores de información.

Se favorecerá además la vinculación con las organizaciones gremiales empresariales y laborales vinculadas a la temática tratada.

Serán de competencia de la Coordinación:

a) la elaboración de la metodología a seguirse en los estudios nacionales. A estos efectos se conformará un equipo ad hoc integrado por consultores especializados y por el Coordinador quien lo supervisará. El Coordinador convocará a los jefes de los

³ Véase documento No. 2 adjunto.

equipos nacionales a una reunión con el equipo de consultores para la discusión y armonización de la metodología a aplicar.

b) la supervisión de los estudios nacionales. El Coordinador convocará a una reunión de jefes de equipo para la discusión de los resultados de estos estudios.

c) la elaboración de la síntesis que recogerá los resultados de los estudios nacionales. A estos efectos el Coordinador contará con dos asistentes de investigación y demandará el apoyo de los jefes de equipo nacionales en lo que sea pertinente.

El esfuerzo metodológico que demandará la elaboración de la síntesis estará a cargo del equipo de consultores que tuvo a su cargo la formulación de la metodología de los estudios nacionales.

d) la organización del Seminario en el que se discutirán los resultados finales de la investigación.

e) las tareas de divulgación y publicación de los trabajos realizados en el marco del proyecto.

f) la redacción de informes a elevar a las autoridades del IICA, así como todas las tareas que demanden las relaciones internas al Instituto.

Los equipos nacionales tendrán a su cargo:

a) la elaboración de los estudios nacionales.

b) el apoyo que demanden las tareas metodológicas y de síntesis a cargo de la Coordinación.

c) la participación en las reuniones convocadas por la Coordinación.

d) las tareas de divulgación de los resultados de la investigación en cada país.

e) la redacción de informes de avance a elevar a la Coordinación así como las demás tareas que demanden las relaciones al interior del Proyecto.

VII. CRONOGRAMA

Las actividades de la investigación insumirán 21 meses y se desarrollarán en tres etapas:

La *primera etapa* estará dedicada a la constitución del equipo y a la elaboración de la metodología de los estudios nacionales. Duración: 6 meses.

Actividades a cargo de la Coordinación:

- a) selección y designación de los consultores que tendrán a su cargo la formulación de la metodología y de los jefes de equipo nacionales.
- b) formulación de la metodología de los estudios nacionales; identificación de los requerimientos de información.
- c) instrucción a los jefes de equipo nacionales sobre la metodología a utilizar.

La *segunda etapa* estará centrada en la elaboración de los estudios nacionales. Duración: 7 meses.

Actividades a cargo de los equipos nacionales:

- a) integración de los equipos.
- b) ajustes metodológicos e identificación de los requerimientos de información.
- c) contactos con fuentes de información y con núcleos académicos que estén trabajando en temáticas afines.
- d) elaboración de los estudios nacionales.
- e) redacción de informes de avance y del informe final.
- f) realización de las tareas específicas que demande la Coordinación.
- g) tareas de divulgación y publicación de los estudios nacionales.

Actividades a cargo de la Coordinación:

- a) supervisión, y apoyo a los equipos nacionales.
- b) avance en el diseño de la metodología para el estudio de síntesis.

La *tercera etapa* estará dedicada a la elaboración de la Síntesis y a la divulgación de los resultados de la investigación. Duración: 8 meses.

Actividades a cargo de la Coordinación:

- a) formulación de la metodología para el estudio de síntesis.

b) discusión y análisis de los resultados de los estudios nacionales e identificación de los requerimientos adicionales de información y análisis para la elaboración de la síntesis regional.

c) realización de los estudios específicos identificados

d) elaboración de la síntesis regional.

e) tareas de divulgación y publicación de los resultados de la investigación.

f) realización del seminario con el que culminará la investigación.

VIII. PRESUPUESTO

