# EL PERFIL EXPORTADOR DEL CHACO

### y sus escenarios de inserción a futuro<sup>1</sup>

Ramiro Bertoni, Mercedes Botto & Diana Tussie (FLACSO, Argentina)



### Documento de trabajo Nº50

Área de Relaciones Internacionales FLACSO / Argentina Abril 2010

1. Documento realizado para Curso de Formación Funcionarios Públicos. Gobierno Chaco, Préstamo BID, 2009



Este informe presenta algunos ejes de análisis a fin de reflexionar acerca de cómo a partir del contexto del marco multilateral en la regulación internacional del comercio (GATT-OMC) y de los compromisos resultantes de la pertenencia al MERCOSUR y otras instancias de integración regional, la provincia de Chaco puede lograr dinamizar su desarrollo.

El trabajo se divide en cuatro partes. En la primera se describe el perfil exportador de la provincia, a través de los indicadores económicos mas conocidos- participación del PBI, distribución sectorial- En la segunda y terceras partes, se analizan el escenario global y el regional presente. Para concluir con un contrapunto entre las oportunidades y los desafíos del escenario actual y las estrategias posibles a las que el gobierno del Chaco y sus actores productivos podrían apuntalar a futuro<sup>2</sup>.

#### I. El perfil productivo- exportador del Chaco.

- Chaco tiene una reducida participación en el PBI nacional (menos del 2%) y su ingreso per cápita es inferior a la mitad del promedio nacional.
- Las exportaciones del Chaco en 2008 alcanzaron los 380 mill. de u\$s representaron menos del 1% del total nacional.
- Para el PBI provincial, las exportaciones no son una actividad relevante. A modo de ejemplo, en el año 2005 las exportaciones solo representaron el 8% de su Producto Bruto Geográfico; cuando en otras provincias es significativamente mayor (ej. Buenos Aires 26%, Córdoba 38% y Santa Fe 47%). Entre los años 2002 y 2008 las exportaciones de esta provincia crecieron a una tasa del 22%.

A continuación se presenta una serie rasgos relevantes de la estructura exportadora del Chaco, los cuales se complementan con Tablas y gráficos.

una perspectiva provincial.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Las presentaciones incluyeron otros puntos como ser un panorama general del comercio exterior argentino como contexto para entender los determinantes macroeconómicos que explican la evolución de las exportaciones del Chaco, y como la misma también está condicionada por los rasgos estructurales de su estructura productiva. Adicionalmente se realizó una presentación detallada de los instrumentos de política comercial existentes, y si bien su decisión es nacional o regional, la forma de analizarlos desde

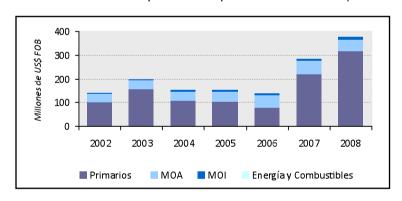
 Su composición se concentra en productos primarios -cerca de 85%-, algo menos del 15% en MOA y en torno al 2% de MOI (ver tabla N°1).

Tabla 1: Exportaciones del Chaco por grandes rubros<sup>3</sup>

Rubros	Chaco	Total Nacional
Primarios	84,1	23,4
MOA	13,6	33,9
MOI	2,3	31,3
Energía y Combustibles	0,0	11,4

 El dinamismo de las exportaciones del Chaco estuvo marcado básicamente por el incremento de los productos primarios, dado que los otros componentes permanecieron prácticamente invariables (Gráfico N°1).

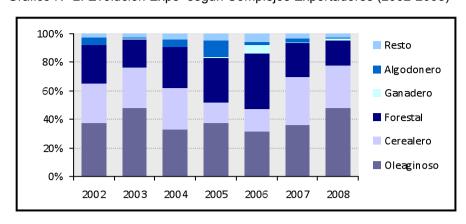
Gráfico N° 1: Evolución Exportaciones por Grandes Rubros (2002-2008)



 Entre los principales complejos exportadores, el cerealero - oleaginoso y forestal- representan entre el 80% y 90% de las exportaciones del Chaco (Gráfico N° 2)

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Las tablas y datos que aparecen en este informe provienen de la Dirección de Información y Análisis Regional del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Gobierno Republica Argentina

Gráfico N° 2: Evolución Expo según Complejos Exportadores (2002-2008)



 Dentro de complejo exportador oleaginoso, predomina la soja mientras que el girasol ocupa un lugar marginal. Lo mismo ocurre con el complejo cerealero, en el que predomina la producción del maíz y en un lejano segundo lugar, el sorgo (la harina de trigo y el arroz blanco sólo dan cuenta del 11% de dicho complejo). En cuanto al complejo forestal, los productos dominantes son el carbón vegetal y el tanino (Tabla N°2).

Tabla N° 2: Principales Productos Exportados (año 2008)

Producto	Complejo	Valor (millones de US\$)	Participación en el total provincial (%)	
Soja	Oleaginoso	172,6	45,9	
Maíz	Cerealero	65,5	17,4	
Tanino	Forestal	40,3	10,7	
Sorgo	Cerealero	28,5	7,6	
Carbón vegetal	Forestal	26,3	7,0	
Harina de trigo	Cerealero	6,2	1,6	
Arroz blanco	Cerealero	4,8	1,3	
Girasol	Oleaginoso	4,6	1,2	
Furfural	s/c *	2,3	0,6	
Alcohol furfurílico	s/c *	2,3	0,6	
Total 10 Productos		353,4	93,9	
* Corresponde a productos sin clasificar dentro de los complejos.				

 En cuanto al destino de los complejos, es claro que el oleaginoso está concentrado países lejanos (China, Egipto e Irán), mientras que el cerealero tiene mayor diversidad de orígenes y en el caso de Europa es relevante el forestal. El algodonero sólo ha sido destinado a países de la región, y es en Chile en donde más participa (Gráfico N° 3).

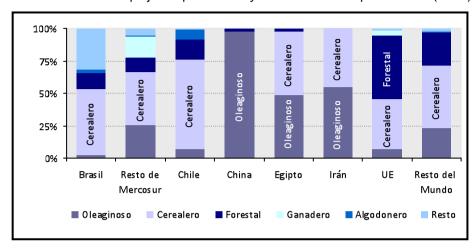


Gráfico N°3: Complejos exportadores y destino de las exportaciones (2008)

#### II. Oportunidades y desafíos del escenario multilateral. La OMC

El objetivo de este módulo es comprender los principales compromisos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus implicancias para la formulación de la política comercial.

La transformación del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) al régimen de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994 estuvo acompañada de una contracción del margen de maniobra disponible para la conducción de la política industrial. Más allá de los compromisos contractuales que se analizarán en este trabajo, el sistema de la OMC es ante todo un sistema de negociación. Ello implica que al pedirse "una concesión" de acceso para un producto se debe estar dispuesto a otorgar una concesión recíproca. El principio de reciprocidad que reina, especialmente desde que nace la OMC, no tiene una definición precisa ni una medición de cantidades, pero conforma un entramado entre las exportaciones y las importaciones de un país.

La OMC marcó además un crecimiento en los compromisos contractuales. La naturaleza de las negociaciones comerciales cambió ya que comenzaron a incluir medidas y herramientas de política interna que anteriormente habían estado fuera del ámbito internacional. La Ronda Uruguay fue un paso importante en esa dirección ya que las negociaciones se desarrollaron mucho más allá de la cuestión de medidas aplicadas en la frontera e incluyeron asuntos tales como la propiedad intelectual y la inversión.

Es cierto que, cuando se compara con el pasado, la libertad de acción se ha limitado en muchas materias. Pero esto lleva a plantear la cuestión de si la libertad del pasado es necesaria en las condiciones de hoy cuando hay un proceso de integración en marcha que requiere pautas de mutua aceptación entre los socios regionales. En este sentido los acuerdos de a OMC ofrecen un piso sobre el cual se construye el regionalismo y a partir del cual pueden establecerse políticas coordinadas mutuamente aceptables.

En tanto y en cuanto la OMC es un sistema de negociación el país enfrenta con la necesidad de otorgar reciprocidad; ello significa que debe ofrecer acceso en su mercado interno para obtener una concesión de acceso para sus exportaciones. Por ello, puede existir cierta tensión entre las necesidades de acceso a mercado internacionales y la necesidad de otorgar reciprocidad en le mercado interno. Más allá del principio de reciprocidad imperante, el módulo se propone pasar revista a los principales compromisos asumidos en el marco de la OMC y las limitaciones que implica.

A continuación, se analizará el contenido y los dilemas de la agenda que se negocia en la OMC para poner de relieve como a medida que ésta se ensancha y se incorporan al escrutinio internacional cada vez mayor número de políticas, la política comercial debe concebirse en estado de negociación permanente. Se analizará a su vez el grado de libertad de acción en tres temas: la propiedad intelectual, los subsidios para promover exportaciones y las medidas sobre inversión. Por último, dado que las exigencias de la OMC reducen el margen de autonomía nacional en el manejo de la política de importación como instrumento de política industrial, se evaluará las

implicancias del ingreso de China en la maquinaria negociadora para el diseño de la política comercial,

#### II. a El caso de la propiedad intelectual

El acuerdo de propiedad intelectual (conocido por la sigla TRIPs) es el más controvertido de la OMC. Bajo el TRIPs, todos los firmantes son llamados a implementar procedimientos estandarizados de patentes y protección de derechos de autor.

Los países en desarrollo se ven desfavorecidos con la extensión de patentes a virtualmente todos los campos de tecnología reconocidos. La industria farmacéutica es la más frecuentemente excluida de la protección de patentes. El caso de los medicamentos ha estado entre los más disputados porque es a la vez un sector con costos muy altos de investigación y desarrollo, tecnología de proceso potencialmente accesible y una importancia central en las políticas de salud.

Está claro que con las nuevas obligaciones se incrementan los esfuerzos para adquirir innovación tecnológica. Se ha argumentado que al contar con normas de propiedad intelectual los países de la región se verán compensados por un incremento de las innovaciones, ya que los derechos de propiedad fomentan la inversión e innovación. Sin embargo, hay pocas evidencias empíricas de que, por ejemplo, la protección otorgada por una patente necesariamente signifique un incremento de investigación y desarrollo y, por ende, de innovaciones en el país. No obstante, el Acuerdo tiene cinco áreas adicionales en las cuales se retienen grados de libertad de alguna significación.

Primero, se da lugar a una sumatoria de plazos de transición que llega a un total de 10 años para la entrada en vigencia de la nuevas normas para los piases en desarrollo. Segundo, bajo ciertas condiciones se pueden invocar licencias obligatorias (Artículo 31). Se debe proveer una "remuneración adecuada" y la licencia puede ser otorgada sólo por razones vinculadas con la salud pública; nutrición u otros intereses públicos en emergencias nacionales; uso público no comercial; para corregir prácticas anticompetitivas, o cuando el

titular se rehúsa a otorgar la patente en "términos y condiciones comercialmente razonables". Tercero, bajo los Artículos 40 y 41 se intentan evitar la creación de barreras artificiales de ingreso. En cuarto lugar, el texto final del TRIPs no contiene una interpretación acabada sobre las llamadas importaciones paralelas. Por un lado, el TRIPs otorga derechos exclusivos al patentatario (Artículo 28). Por otro lado, en otros artículos el Acuerdo pareciera contradecirse en este punto. En efecto, se incluye el agotamiento del derecho (Artículo 6). Si bien el foco de la controversia estuvo en los costos para la industria farmacéutica, el TRIPs también involucra a otras industrias como el software, la industria editorial y la industria discográfica para quienes el patentamiento puede tener el efecto contrario.

En síntesis, el pasaje del GATT a la OMC restringe los márgenes de maniobra pero hay ventanas pequeñas que permiten cierta flexibilidad. Flexibilidad que se negocia por medio de solicitudes de prórrogas, extensiones, *waivers* e interpretaciones creativas como se verá en las secciones siguientes.

#### II. b El acuerdo sobre subsidios

El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias es uno de los textos más largos y minuciosos generados por la Ronda Uruguay. Refleja las disputas de la década de los años ochenta marcada por disputas bilaterales sobre los subsidios a las exportaciones. El Acuerdo sobre Subsidios de la Ronda Uruguay coronó estas iniciativas bilaterales y garantizó un cierto orden para la solución de disputas.

El artículo 27 del nuevo acuerdo reconoce que los subsidios pueden ser una parte integral de los programas de desarrollo (previamente incluidos en el artículo 14 del Código de la Ronda Tokio).

Además de fijar los parámetros para encuadrar a los países en desarrollo se ha podido definir, aunque en términos muy generales, el concepto de subsidio. Un subsidio se entiende como cualquier forma de contribución financiera de parte del gobierno, o cualquier mecanismo de sostenimiento de los ingresos o de los

precios, que cree una ventaja para algunas empresas o ramas de la producción.

Con el propósito de otorgar un cierto orden a la clasificación de los subsidios (y en consecuencia establecer las circunstancias bajo las cuales se pueden adoptar medidas compensatorias), éstos se encuentran clasificados en tres grupos, a saber, prohibidos, recurribles (pasibles de ser neutralizados con derechos compensatorios) y permitidos (o no recurribles). El disciplinamiento se concentra en los llamados "subsidios específicos", es decir, aquellos otorgados a ciertas empresas, industrias o grupos de empresas. Son recurribles los subsidios "específicos" que no están directamente relacionados con el comercio pero que pueden tener un efecto sobre los precios de las exportaciones y pueden dar lugar a DC si se puede demostrar un daño a la producción nacional.

Los subsidios no recurribles son inmunes a la aplicación de medidas compensatorias. Estos son subsidios horizontales de naturaleza general que no tienen un impacto directo sobre los precios y, por lo tanto, no distorsionan el comercio. El acuerdo traza procedimientos bastante restrictivos para determinar daños "graves" y calcular el margen de subsidio. Se presume que hay daño grave cuando los subsidios exceden el 5% del valor de las ventas anuales del producto.

Las regulaciones restringen el margen de maniobra interno para el otorgamiento indiscriminado de subsidios al mismo tiempo que abren una ventana para la incursión en mercados externos. La restricción a los exportadores dinámicos significará mejores condiciones en los mercados mundiales; al tiempo que reduce la presión de las importaciones subsidiadas en el mercado interno, aunque para ello se deben hacer las investigaciones que prueben la existencia del subsidio en el origen y el daño a la producción nacional.

Sin embargo, la pregunta básica que debe formularse a esta altura es si la pérdida de campo de maniobra en los subsidios a la exportación es una pérdida que habrá que lamentar a la luz de los nuevos tiempos: por un lado, los

cambios en el ambiente global y, por el otro, a la luz de las nuevas conceptualizaciones sobre las políticas de apoyo. Más aún, debe señalarse que la investigación empírica ha demostrado que los subsidios no se traducen automáticamente en una mejora genuina del comportamiento exportador.

### II. c El acuerdo sobre medidas de comercio relacionadas con la inversión

Este es el acuerdo que prohíbe imponer ciertos requisitos de desempeño a las inversiones. Está dirigido a limitar los criterios de desempeño exportador que crecieron en la década del 80 principalmente en la industria automotriz para volcar a las empresas trasnacionales a los mercados externos. Concretamente, se prohíben las exigencias de contenido nacional, las exigencias compromisos de exportación por empresa y las exigencias que limiten el volumen de importaciones a la cantidad de divisas ingresadas por una empresa (balance de divisas por empresa).

En el caso argentino, los criterios de contenido nacional se transformaron en reglas de origen de la política automotriz del MERCOSUR. En efecto, el acuerdo TRIMs requería que los miembros de la OMC notificaran obligatoriamente sus medidas a la entrada en vigencia del mismo en 1995. Sólo aquellos países (en desarrollo) que notificaron tenían derecho a mantener los requisitos de desempeño por cinco años (hasta el 31/12/99) y a pedir una prórroga al momento de tener que cumplir con la eliminación.

#### II.d. La adhesión de China4

La adhesión de China a la OMC en el 2001 tiene implicancias significativas para los grados de libertad que queden a disposición para enfrentar las importaciones crecientes de dicho país. Ello es de especial pertinencia a las

<sup>4</sup> Esta sección se basa en un trabajo anterior, en coautoría con Eduardo Bianchi: "El reconocimiento de China como economía de mercado", noviembre 2004. www.latn.org.ar

investigaciones contra las importaciones llamadas desleales o en condiciones de dumping.

Actualmente, el uso del mecanismo antidumping está concentrado en diez países: 4 desarrollados: Australia, Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea, y 6 en desarrollo: Argentina, Brasil, India, México, Sudáfrica y Turquía, los que en conjunto representan el 90% de las medidas antidumping notificadas a la OMC. China es, por lejos, el principal país afectado por estas medidas, recibiendo el 20% de los derechos antidumping aplicados en los últimos años. En la Argentina, representó el 22% de las medidas aplicadas desde el comienzo del uso del sistema antidumping en 1991, mientras que en el caso de Brasil esta cifra es del 16% (desde 1987).

Esta fuerte exposición de China a la aplicación de derechos antidumping ha moldeado su posición en la actual Ronda Doha de la OMC. Así, el objetivo de China en materia de antidumping es el de alcanzar reglas más estrictas que limiten su uso. Sin embargo, China parece haber entendido que los tiempos prolongados que exigen las negociaciones en el marco de la OMC, haría difícil obtener reformas con premura aún si pudiera sortear la oposición de los Estados Unidos. Por ello, China invirtió esfuerzos en lograr la condición de economía de mercado país por país.

Para concluir, el reconocimiento de China como economía de mercado tiene consecuencias en el ámbito de los instrumentos de defensa comercial; en particular, afecta la metodología de cálculo del margen de dumping. Al considerar a China como economía de mercado, es posible que los márgenes de dumping que se determinen sean menores a los que se hubieran calculado con la metodología anterior o bien puede llegarse a la determinación de inexistencia de dumping.

#### II. d Observaciones finales

En las secciones precedentes se intentó delimitar la gravitación que surge de los principales compromisos de la OMC. La flexibilidad existente se negocia por medio de solicitudes de prórrogas, extensiones, waivers e interpretaciones creativas como se vio en las secciones precedentes. En ellas, el propósito fue demostrar que la OMC proporciona un nuevo marco principalmente para la promoción industrial. Aunque aún existen posibilidades abiertas para una interpretación ingeniosa en esta materia, el balance general muestra una restricción de la libertad de maniobra.

Se llega a una evaluación un tanto más dinámica y de largo plazo, sin embargo, si se toman en cuenta otros factores. En primer lugar, cuando se toma como unidad de análisis la integración regional en lugar del país aisladamente. La circunvalación del campo de juego exigida en la OMC es un bien público regional. Esto es particularmente importante en el MERCOSUR, dado que el mismo no logró acuerdos para disciplinar incentivos. Tal vez la mayor ventaja de los compromisos asumidos está en la posibilidad que abren para dar un importante anclaje a los procesos en marcha.

En segundo lugar, debe recordarse que, en el contexto de las negociaciones bilaterales previas a los compromisos multilaterales, y a través de las condicionalidades de los organismos financieros, se habían ya obligado "a no modificar" y eliminar gradualmente sus programas de subsidios. Esto significa que la libertad de acción fue limitándose gradualmente en el curso de la década de 1980. El acuerdo multilateral ha extendido la red a un número extenso de países y coronado el proceso iniciado en esa década. En tanto el marco afectó a los exportadores en desarrollo "hiperactivos", ofrece mejores condiciones en el mercado.

Por último, independientemente de las limitaciones que esos compromisos implican, la era de incentivos fiscales a las exportaciones de carácter indiscriminado y masivo ha llegado a su fin, no solamente por las restricciones fiscales que prevalecen, sino también por otras razones importantes. Para empezar, en la medida en que se mantiene un tipo de cambio competitivo, en términos generales, los incentivos fiscales dejan de ser tan necesarios. Además, muchos incentivos utilizados en el pasado fueron diseñados para

contrarrestar las políticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales renuentes a atender los mercados globales.

El ritmo acelerado de la globalización y el creciente giro de la inversión extranjera directa hacia los mercados externos hacen menos necesario (y veces innecesario) el apoyo a las exportaciones mediante las transferencias fiscales. Actualmente, la carrera de incentivos se encuentra en la competencia para influenciar la radicación de inversión a menores niveles de protección. Un campo en el cual no hay siquiera acuerdos mínimos, circunstancia que da lugar a recurrentes conflictos especialmente entre los socios de los acuerdos de integración regional donde la competencia de incentivos es más virulenta.

Con la difusión de empresas "en red", tienden a consolidarse un nuevo modelo de relación entre empresas y de administración empresarial, características del patrón de competencia emergente. Con ellas el apoyo estatal pasa de un modelo de intervención basado en la protección y en la promoción vía subsidios al capital físico a un paradigma de intervenciones estructurantes donde el énfasis se pone en la capacitación, en la calificación, y – en relación con las áreas de nuevas tecnologías – en las funciones "difusión y aplicación" y "gerencia".

La política industrial y de comercio exterior también tiene su papel redefinido, en el marco de las transformaciones por las que pasa la economía mundial. La liberalización comercial y los procesos de integración en curso en la región colocan a Argentina en la tendencia internacional de reducción de obstáculos a los flujos de comercio. Esto significa que la política de importación deberá ser, necesariamente, poco activa en cuanto es un instrumento de apoyo a las exportaciones como contribución de la política de comercio exterior a la estrategia industrial.

Las exigencias de la OMC – indiscutiblemente – reducen el margen de autonomía nacional en el manejo de la política de importación como instrumento de política industrial, pero miran más hacia el pasado que hacia el futuro. Para concluir, la OMC marca el rumbo de la apertura comercial, pero no su intensidad ni su ritmo. Significativamente, dentro de los niveles arancelarios

consolidados se retiene un margen nada despreciable para la protección efectiva de actividades de acuerdo a las prioridades o preferencias nacionales. Pero no debe olvidarse que se habita dentro de un sistema de negociación. Ello implica que al obtenerse "una concesión" de acceso a mercado para un producto de exportación se debe estar dispuesto a negociar y otorgar una concesión recíproca en el mercado interno. Ello construye un entramado tenso entre los sectores exportadores y los que compiten con las importaciones. Éste es el delicado equilibrio que la política pública debe negociar y administrar en un mundo de negociación permanente.

#### III. Oportunidades y desafíos del escenario regional: el MERCOSUR

Este modulo intenta contribuir al debate sobre las oportunidades que abre el bloque regional para el desarrollo económico de una provincia como el Chaco y sus actores estatales y privados de alcance subnacional. ¿En qué medida se abrieron oportunidades de participación en el pasado, presente y futuro? ¿Cuáles fueron estas oportunidades y a qué actores beneficiaron?

#### III.a. Inserción del Chaco en el MERCOSUR comercial (1991-2001)

La conformación de la agenda externa del Chaco y el proceso de integración regional están estrechamente vinculados. Temporalmente, este origen nos retrotrae al antecedente inmediato del MERCOSUR: el Protocolo de Integración y Cooperación Económico (1985) firmado entre Argentina y Brasil en Iguazú. En un contexto regional y global enmarcado por la crisis de la deuda externa y por un proceso de debilitamiento de las nuevas democracias emergentes, la motivación de este acuerdo fue predominantemente política. Con ella los presidentes Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil) querían estrechar los vínculos entre los dos regímenes democráticos, eliminar toda hipótesis de conflicto entre las naciones y promover la ampliación del comercio entre ambos países a través de la complementación de ambas economías en lo que al comercio y el desarrollo industrial se refiere.

Los instrumentos elegidos fueron protocolos sectoriales que dieron gradualidad, parcialidad (universo) y flexibilidad (plazos) al proceso. Para ello se firmaron un total de 25 protocolos. Algunos estaban referidos a la cuestión comercial como el trigo, alimentación, bienes de capital, siderurgia, automotriz; otros estaban en cambio vinculados a la cooperación fronteriza, de defensa y de desarrollo nuclear, donde existía un fuerte desarrollo nacional y una potencial complementación entre las economías. A pesar de los rápidos logros alcanzados —el intercambio comercial creció un 40%; Brasil reemplaza a Estados Unidos como proveedor y Argentina aumenta exportaciones al 50%- la resistencia de los sectores no complementarios terminaron por neutralizar el impulso inicial y hacia 1988, el acta de integración argentino-brasileña quedó en el olvido.

La idea de integrar la economía en un bloque regional recién reapareció en 1991 pero bajo un paradigma ideológico completamente distinto. En efecto, fueron los presidentes populistas Menem y Collor de Mello los que le imprimieron una impronta neoliberal, en donde la principal motivación estaba en ampliar mercados para promover un crecimiento del comercio intrazona y una mayor inversión externa directa. Ya no se hablaba de complementación sino de competencia, en la que bajo las reglas del mercado, ganarían los sectores y países más competitivos. Para ello, el Tratado de Asunción sumó dos nuevos socios (Paraguay y Uruguay) y puso en marcha un programa de liberalización intra-zona (PLC) que establecía la desgravación automática, general y progresiva en todos los sectores de producción con el fin de alcanzar el arancel cero.

La única excepción a este programa fue la industria automotriz y las industrias subsidiarias (siderúrgica y petroquímica) para las que los gobiernos del MERCOSUR crearon reglas específicas (régimen de excepción) para promover una producción complementaria entre Argentina y Brasil. Al mismo tiempo, los gobiernos decidieron firmar en 1994 el Tratado de Ouro Preto, que establecería un arancel externo común en la región de manera tal de proteger a la industria

automotriz de sus competidores externos, asegurándole un mercado cautivo de producción y de consumo en la región.

Al mismo tiempo, el Tratado de Ouro Preto, dio personería jurídica al MERCOSUR y estableció un organigrama institucional, en el que el bloque establecía una serie de instancias de gobierno de carácter intergubernamental, con la única excepción de la Secretaría Administrativa que era supranacional, y una serie de instancias de participación para actores no gubernamentales a escala regional, como el Foro Económico y Social (FES) y la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).

Este escenario regional brindó muy pocas oportunidades para los actores subnacionales que estaban fuera del cordón vital del MERCOSUR. Excluido de los beneficios de la integración vertical de la producción automotriz, los impactos de los instrumentos de liberalización comercial como el PLC y el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAFUA) fueron negativos para el desarrollo de las economías locales. La producción industrial en ciernes, como la de maderas, textiles y construcción se vieron eliminadas frente a la competencia de los productos de una economía mayor como la de Brasil o de una zona franca como la de Ciudad del Este en Paraguay. La consecuencia para esta economía fue la re-primarización de su producción, con el algodón, la soja y el ganado.

En cuanto a la participación en las decisiones del MERCOSUR, las instituciones regionales participativas (como la CPC, FES y las Mercociudades) no fueron de fácil acceso a los actores gubernamentales y de la sociedad civil. Junto a otras provincias que se auto percibían como excluidas de este proceso, Chaco participó de instancias o coaliciones defensivas como la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA (CRECENEA), el Consellho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) y la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR).

## III. b Inserción del Chaco en el MERCOSUR Social y Productivo (2003-actual)

Este escenario regional recién parece dar un giro en la historia cuando se combinan una serie de variables. A nivel global, el agotamiento del modelo neoliberal, y a nivel regional, el recambio de gestiones y la convergencia ideológica y macroeconómica entre las dos principales economías, Argentina y Brasil. En efecto, la asunción de Lula y de Kirchner aseguró el consenso entre ambos países sobre la necesidad de un modelo de integración más inclusivo. Tras la crisis del MERCOSUR, el único país que salía fortalecido era Brasil, convertido en el principal exportador industrial dentro del bloque (54%) y en tanto líder de la región, jugador en las ligas globales.

En la cumbre presidencial de 2005, los líderes del MERCOSUR anunciaron una nueva agenda regional, "Hacia un MERCOSUR Productivo y Social". Esta nueva agenda no afecta en absoluto el modelo de integración productiva anterior (automotriz) sino que busca ampliarla y reducir las asimetrías imperantes entre los países. Para ello, se deciden implementar tres tipos de instrumentos. En primer lugar, instrumentos económicos que habiliten a las economías mas pequeñas a "perforar" consensuadamente los aranceles vigentes a través de lo que se llamaron "cláusulas automáticas". En segundo lugar, instrumentos geopolíticos, como la incorporación de nuevos socios (plenos) y formas de cooperación bilateral que restablezcan el equilibrio de poder interno (IIRSA, UNASUR, diálogo bilateral ARG-BR). Por último, instrumentos institucionales que logren fortalecer la voz de la ciudadanía y contrabalancear la asimetría de recursos de Brasil en las controversias comerciales. Entre ellas se encontraba la creación del Parlamento MERCOSUR, la creación del Tribunal de Apelación Permanente, la fijación de plazos para la internalización y la recategorización de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica.

Este nuevo escenario regional, conocido como el MERCOSUR Productivo, amplía las oportunidades de participación de los actores subnacionales, tanto

públicos como privados. Según su naturaleza y ámbitos de acción las dividimos en iniciativas vinculadas a la agenda económica:

- FORO DE COMPETITIVIDAD: en el año 2002 los gobiernos decidieron promover la articulación privada trasnacional, a través de foros en los que los representantes de cámaras y los propios productores se conocieran, intercambiaran información y buscaran complementariedades. Inicialmente se pensaron tres sectores de PYMES con capacidad de competencia global y en la que podían generarse complementariedad entre países. Tan sólo uno de ellos prosperó: el de maderas y muebles. Con este sector como foco, los gobiernos desarrollaron un concurso de diseño.
- Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM): En el año 2004 y en gran medida como consecuencia del desencanto generado en las economías mas pequeñas, los gobiernos del MERCOSUR decidieron crear este fondo para limar las asimetrías entre sus miembros. Inspirado en la experiencia europea, este fondo está compuesto con aportes de sus miembros directamente proporcionales a su fortaleza, y distribuidos de manera inversa. Los proyectos financiables pueden ser presentados por gobiernos subnacionales o regionales, pero deben contar con el aval del propio gobierno nacional. Las temáticas varían ampliamente. Actualmente, once proyectos han sido aprobados (déficit habitacional Microempresas (Pa), carreteras Gran Asunción (Pa), Fortalecimiento capital social (Pa), Bioseguridad y control alimentos (PA); aftosa (regional), problemas sociales de frontera (Ur); construcción Ruta 26 (Ur) software (Ur); Sistema información AEC (SAM), Base de datos jurisprudenciales (SAM).
- Programa de Integración Productiva. En el año 2008 y bajo la iniciativa de Brasil, el MERCOSUR viene desarrollando algunas iniciativas para promover las Pymes con capacidad de articularse verticalmente con los llamados sectores de punta y con capacidad de exportación regional. Estas actividades son:
  - implementación de un programa de ETNs o multi-latinas (automotriz, Petrobrás).

- Articulación entre el programa turístico brasileño "Estado Real" con proyectos rutas del MERCOSUR.
- Programas de proveedor de la región en las ferias de compradores del sector hotelero Brasil.
- Flujos de IED: No se trata de una iniciativa de integración productiva gubernamental sino de la decisión individual de empresas específicas que buscan ampliar su cadena de producción a nivel regional, transfiriendo parte del proceso productivo al otro lado de la frontera en búsqueda de una reducción de costos, derivada de la diferencia cambiaria o de recursos específicos de mano de obra calificada, recursos naturales, etc. Los casos que caracteriza la inversión directa se vinculan a la producción de barcos con capitales nacionales, la industria de la refrigeración con capitales italianos, o la automotriz o textil en la que se radican capitales brasileños.

En términos de la agenda de infraestructura, Chaco es una provincia que requiere de un importante esfuerzo de inversión en obras de infraestructura que le asegure la provisión de servicios fundamentales para la integración productiva, a saber energía, agua, puertos y caminos. En tal sentido, el MERCOSUR Social y Productivo le abre una serie de nuevas iniciativas y negociaciones tendientes a diseñar y buscar financiamiento para la infraestructura regional. Entre ellos se encuentra la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), financiada por fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o del Banco Nacional Do Desenvolvimento (BNDS). Entre los proyectos en discusión y prioritarios para Chaco se encuentra la construcción de una hidrovía (Paraguay-Paraná), la rehabilitación del Belgrano Cargas, el corredor bioceánico y el puente Bermejo-Pilar.

Por último, en términos de la agenda política, la nueva agenda del MERCOSUR conlleva una fundamental paradoja. Por una parte, los espacios de participación para los estados subnacionales se han visto reducidos, con la degradación de las Mercociudades a la categoría de Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) del MERCOSUR. Por la otra, se potencia la

voz de la sociedad civil o ciudadanía a través de la creación de un Parlamento MERCOSUR.

#### III. c. A manera de conclusiones

Hasta aquí hemos realizado una recorrida histórica de cómo evolucionó el MERCOSUR desde sus orígenes hasta nuestros días y las oportunidades y desafíos que abrió este bloque regional a una provincia como el Chaco. En la primera, se describe a grandes líneas el proceso de integración productiva que caracterizó los primeros años del MERCOSUR (1991-2001), al que la literatura llama "MERCOSUR comercial" aún cuando tuvo como prioridad el desarrollo de la industria automotriz. En la segunda parte, se describe el MERCOSUR actual (2003- 2009), al que los presidentes de los cuatro países dieron en llamar "MERCOSUR Social y Productivo" en alusión a su meta inclusiva y a la promoción de las Pequeñas y Medianas empresas (Pymes).

La principal conclusión a las que se llega es que la historia del MERCOSUR y el Chaco están íntimamente entrelazadas, no tanto en términos de beneficios materiales directos sino en la construcción y consolidación de la agenda externa del gobierno. No obstante ello, el crecimiento y desarrollo productivo que caracterizó al MERCOSUR en su primera etapa, tuvo un impacto nulo, cuando no negativo, para el Chaco. Es recién en el año 2004 con el cambio del paradigma del MERCOSUR hacia una integración productiva y social que contemple obras de infraestructura y la ayuda a las Pymes, que se comienza a abrir una ventana de oportunidad para el desarrollo productivo de esta provincia.

Sin embargo, esta integración productiva difícilmente venga de la mano de una coordinación regional, en la que siguiendo el modelo europeo, demuestra una amplia capacidad de los estados nacionales de coordinar políticas e incentivos regionales a nivel de estados. Tampoco es factible que la integración productiva venga de la mano de la integración vertical de las grandes compañías transnacionales, como ocurrió en el Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (TLCAN, o NAFTA en ingles) (Botto, 2008). Lo mas probable es que se trate de de oportunidades fragmentadas provenientes de pequeñas inversiones privadas de origen brasileño, en sectores y empresas fronterizas, en búsqueda de ventajas comparativas, como recursos naturales o humanos, ubicación geográfica, a depender de la paridad cambiaria entre la Argentina y el Brasil.

# IV. Reflexiones acerca de una estrategia para el Chaco orientada al comercio exterior y las inversiones

Este ultimo modulo presenta algunos ejes de análisis a fin de reflexionar acerca de cómo a partir de su perfil exportador del Chaco, el contexto del marco multilateral en la regulación internacional del comercio (GATT-OMC) y de los compromisos resultantes de la pertenencia al MERCOSUR, la provincia de Chaco puede lograr dinamizar su desarrollo.

#### IV. a Comercio internacional y desarrollo

Si bien no existe un consenso acerca del rol que tiene el comercio internacional en una estrategia de desarrollo, la evidencia indica que en los últimos 50 años ninguna experiencia exitosa de desarrollo se ha dado sin la presencia de un vigoroso sector exportador. La aceleración del crecimiento de los 'Tigres' del Sudeste Asiático en la década de los setenta y ochenta, junto con la performance reciente de China y la India, brindan sustento histórico a esta evidencia. De la misma manera, el desempeño exportador de América Latina desde finales de los noventa provee evidencia de la existencia de una correlación entre aumento de las exportaciones y crecimiento económico; sin embargo en este ultimo caso, crecimiento económico no ha sido sinónimo de desarrollo.

Siguiendo el trabajo de Lucio Castro<sup>5</sup> es posible identificar algunos canales de transmisión en la relación virtuosa entre exportaciones y crecimiento, a fin de evaluar cuales de ellos puede reproducirse a nivel sub-nacional y del Chaco en particular.

- "A través de su efecto en la demanda agregada y por medio de esta en la tasa de crecimiento real del Producto". Si bien es válido en términos generales a nivel sub-nacional, su intensidad estará dada por el grado en que dicho incremento de la demanda tenga efectos reales en actores localizados efectivamente en la región. Así, es muy diferente la exportación de soja que la de textiles elaborados a partir del algodón obtenido en la región.
- "Ganancias en productividad inducidas por el aumento en la especialización productiva provocado por el comercio, con la salida del mercado de firmas menos eficientes y el aumento en la escala de las empresas de mayor eficiencia". Este canal en primer lugar puede ser discutido incluso a nivel nacional, dado que tiene por detrás el supuesto neoclásico que siempre se estará en pleno empleo y por lo tanto los factores se reasignarán de actividades poco productivas a las de mayor productividad (donde se posee ventajas comparativas)<sup>6</sup>. Hay evidencia empírica en que por diversas razones la apertura al comercio llevó a una "reasignación trunca", en la cual se desarticularon los sectores productivos sin ventajas comparativas pero los recursos liberados no lograron encontrar oportunidades en los sectores que debían ser los nuevos complejos exportadores. Retornando a la dimensión del Chaco, es claro que uno de los procesos de mayor intensidad ha sido la sustitución del algodón por la soja, si bien pudo incrementar la productividad (en cuanto al ingreso monetario), aumentar la escala de

<sup>5</sup> CIPPEC (Febrero 2007) Notas para una estrategia de desarrollo vinculada a la promoción de las exportaciones.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Nótese que incluso podría reasignar a actividades de menor productividad absoluta, pero en la cual se tenga ventajas comparativas, caso en el cual la ventaja de esta especialización proviene de la producción indirecta a través del intercambio del bien que se ha dejado de producir. Por lo tanto, además de la plena flexibilidad de los factores en la economía doméstica se supone la posibilidad de colocar los bienes en los cuales se posee ventajas comparativas en los mercados externos.

producción y eliminar a productores ineficientes, el efecto en conjunto no presenta rasgos virtuosos, básicamente debido a que los productores son de la región pampeana, así como los insumos y las empresas comercializadoras.

- "La incorporación de nuevas tecnologías de la mano de los bienes de capital importados, que inciden sobre la tasa de inversión y de esa manera en la tasa de crecimiento". En la medida que una mayor especialización productiva permite acceder a menores precios a los bienes de capital, esto sería beneficioso para reducir la brecha de productividad entre el Chaco y otros países o regiones para competir agregando valor a los recursos naturales. La alta protección a los bienes de capital o el racionamiento de divisas para acceder a las importaciones atentaría contra una industrialización de los recursos naturales, excepto en el caso que puedan ser producidos en forma eficiente a escala local. En el caso de Chaco se debería tener un diagnóstico por ejemplo de la producción de cosechadoras de algodón que se realiza en dicha provincia.
- "Ingreso de divisas derivado de la actividad exportadora en el mantenimiento de los equilibrios macro vinculados a la balanza de pagos". Más allá que Chaco se beneficia de la estabilidad económica que permite, entre otras variables, el ingreso neto de divisas provenientes del comercio, esta es una política que se diseña y evalúa a nivel nacional. Por su parte, si se considerase el aporte neto de divisas de cada provincia, es probable que Chaco tenga un lugar preponderante ya que es el principal exportador extra pampeano de soja.

#### IV. b. La estrategia a futuro

Hasta aquí se señalaron los beneficios de las exportaciones sin focalizar su composición en cuanto al tipo de producto, aunque la evidencia reciente indica que no toda estructura de exportación brinda soporte a un desarrollo

económico sustentable. Una de las regularidades empíricas más sólidas es la existencia de una relación de largo plazo entre crecimiento económico y diversificación productiva y exportadora. En el largo plazo, una estructura de exportaciones diversificada brinda una plataforma más sólida de crecimiento al diversificar el riesgo de cambios en los términos del intercambio de los productos, y/o de las fluctuaciones en la demanda de los socios comerciales.

El nuevo escenario internacional presenta un escenario promisorio para el incremento de exportaciones para la Argentina. Así, de acuerdo al citado informe (CIPPEC 2007) y concordante con otros estudios, China y otras economías abren una oportunidad muy importante para países ricos en recursos naturales, que poseen un sector agroalimentario competitivo y con capacidad para ampliar su producción minera y forestal, como Argentina (se debe considerar el riesgo que se generen enclaves productivos).

Más allá de las commodities, el aumento del consumo per cápita de alimentos y sobre todo la acelerada "occidentalización" de la dieta china, y crecientemente india, podría abrir la puerta para exportar cada vez más productos alimenticios como el vino, las carnes, los alimentos procesados, y los lácteos.

En cierta forma, toda una serie de trabajos enfatizan esta oportunidad para la Argentina (tomada como un todo indiferenciado) de constituirse en el "supermercado del mundo" (como etapa superadora del granero del mundo), y con un claro redireccionamiento de sus exportaciones a los centros de consumo más dinámicos y con déficit de alimentos en sus estructuras productivas. Así, el vector dinámico estaría constituido por la exportación de ciertas manufacturas de origen agropecuario (MOA) que tienen efectos positivos en la región pampeana, Cuyo y parcialmente en la Patagonia, pero los productos elaborados que presentan mayor potencial no se producen en el Chaco, y esta provincia sólo podría incorporarse a esta tendencia del arrastre asiático a partir de la exportación de productos primarios como la soja.

Como telón de fondo está el debate de si una división internacional del trabajo estructurada a partir de las ventajas comparativas es suficiente como motor de desarrollo para la Argentina en general y para el conjunto de sus regiones en particular. Por su parte, es importante tener en cuenta que los compromisos establecidos tanto a nivel multilateral como regional tienen como idea subyacente que una mayor liberalización del comercio permitirá obtener beneficios justamente a través de la especialización en las ventajas comparativas.

La orientación de la Argentina post-convertibilidad ha plateado cierto espacio de disputa con estas concepciones, y si bien el precio de los commodities y los avances en la productividad y el área sembrada de la soja han sustentado en parte el modelo, gran parte de los incentivos han apuntado a un proceso de reindustrialización apoyado en gran medida la dinámica del mercado interno y en la protección del mismo.

Sin embargo, este enfoque presenta grandes desequilibrios regionales acorde con la estructura productiva territorial, y de esto modo las provincias de baja industrialización acarrean los costos de los mayores precios de las manufacturas, y solo en un grado menor se benefician de su producción, la cual se concentra en torno a los cordones Industriales de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, y para rubros específicos en ciertas jurisdicciones promocionadas.

Por lo tanto, a fin que las exportaciones puedan tener alguna contribución efectiva en el desarrollo del Chaco es necesario diversificar su aparato productivo y así su oferta exportable. Si bien para la Argentina los países asiáticos podrían constituir un destino relevante, el desafió de Chaco es poder atraer inversiones con miras a producir para su entrono regional (ya sea a las ciudades Argentina más importantes como a los centros urbanos e Sur de Brasil).

Es importante recordar que un producto para ser exportado, a excepción de los bienes primarios, requiere una plataforma de lanzamiento que suele ser el mercado nacional, donde se logran escalas de producción, obtener calidades adecuadas y aprendizaje en términos de logística y marketing. Por lo tanto, una industria manufacturera que no pueda vender en las grandes ciudades de la Argentina es difícil que pueda exportar.

Chaco tiene como ventaja de localización estar cercano a Brasil, a los Estados del Sur, en donde la tendencia a la revaluación de su moneda está incrementando poco a poco los salarios y cediendo en competitividad. Por otra parte, los salarios bajos de Brasil se encuentran en el nordeste, a grandes distancias del estado de Paraná y de Río Grande do Sul, con lo cual se puede reforzar la ventaja de localización del Chaco. De acuerdo a informes del Ministerio de Planificación Federal y Obras Públicas, Chaco se encuentra en dos corredores de Integración: el de la Hidrovía y el de Capricornio. En relación a esto Chaco debe priorizar obras de infraestructura —o peticionar para que se realicen—y a que ambos corredores se constituyan efectivamente en áreas con una alta integración física (a tales efectos la participación en ZICOSUR podría ser relevante).

Así, Chaco debería buscar estrategias de agregación de valor a sus recursos naturales (madera, algodón, químicos del quebracho, etc.) y orientarlos hacia el interior del MERCOSUR –tanto ciudades de la Argentina como de Brasil). En consecuencia, en primer lugar debería intentar que se revierta el proceso de sustitución de algodón por soja, ya que esta última materia prima casi no recibe industrialización dentro del país, y menos aún en la Región, mientras que parte del Algodón ya es convertido en telas en el Chaco (denim) y este proceso puede llegar hasta las confecciones. Del mismo modo, la cadena de la madera puede llegar hasta muebles, como lo ha hecho Misiones.

A fin de crear y fortificar las capacidades productivas, se debe tener un enfoque de competitividad sistémica, lo cual implica no solo considerar el costo laboral sino también otros determinantes (internos a la firma y del

entorno de de la empresas, incluyendo esquemas asociativos con otras instituciones públicas o privadas). La formación de *clusters* integrados por diversos eslabones de una cadena productiva es un eje necesario de trabajo, a fin de identificar los rubros con mayor potencialidad de impacto económico y social. Entre las instituciones claves, además de la SEPYME de la Secretaría de Industria de la Nación, el INTI con diversos programas está apoyando iniciativas productivas de pequeña escala (en las presentaciones se identificaron los programas más relevantes).

El estudio de la potencialidad y el posible impacto de cada una de las cadenas productivas es un criterio clave a fin de ser selectivos al momento de realizar actividades de promoción comercial, dado que siempre se contará con recursos escasos para atender a esta actividad. También a fin de maximizar la utilización de recursos propios, se debe conocer la oferta de bienes públicos asociados a la promoción de exportaciones que brinda el Estado Nacional (se entregó una lista de contactos posibles) y a su vez estrategias de cooperación y emprendimientos conjuntos con los entes de promoción comercial de otras provincias.

En síntesis, Chaco debe tender a revertir el proceso de sustitución de algodón por soja –más allá que las principales herramientas son de carácter nacional- y poder diversificar la utilización de las tierras en distintos recursos naturales, en especial aquellos a los que se les puede incorpora mayor valor. Por otra parte, su mercado natural son las ciudades más importantes de la Argentina, así como las ubicadas en el Sur de Brasil (desde Paraná hacia Río Grande do Sul). A fin de que dicha estrategia pueda ser exitosa, se debe reforzar la infraestructura de comunicación con la región señalada (incluyendo la hidrovía) y realizar esfuerzos de diversificación del aparato productivo, apoyándose en una selectividad sectorial (cadenas de valor) y articulando esfuerzos con organizaciones públicas y privadas fomentando así la competitividad sistémica.

### www.flacso.org.ar