



# MERCOSUR

Una política de Estado





**Argentina** Presidencia



Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Comercio Internacional y Culto  
**Argentina**

**Presidente de la Nación**

Alberto Fernández

**Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto**

Felipe Solá

**Representante Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI**

Mariano Kestelboim

---

**MERCOSUR**

Una política de Estado

Primera edición: marzo de 2021

**ISBN:** 978-9915-9357-0-6

**Edición general**

Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI

**Diseño y armado**

Manosanta desarrollo editorial

**Corrección de estilo**

Alejandro Coto

**Impresión**


Mastergraf SRL

Depósito legal: XXXX


**La publicación puede ser consultada a través de**

 : [www.emsur.cancilleria.gob.ar](http://www.emsur.cancilleria.gob.ar)

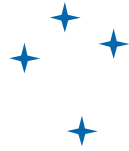
 : [emsur@mrecic.gov.ar](mailto:emsur@mrecic.gov.ar)

 : Representación Argentina para MERCOSUR y ALADI

 : @ARMercosurAladi

 : @arg\_en\_mercosuryaladi

Se permite su reproducción parcial o total con atribución de la fuente.



# MERCOSUR

Una política de Estado



# ÍNDICE

9 PRÓLOGO  
**ALBERTO FERNÁNDEZ**

---

17 PREFACIO  
**FELIPE SOLÁ**

---

25 INTRODUCCIÓN  
**MARIANO KESTELBOIM**

---

33 **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR**

---

39 **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MERCOSUR**

---

41 **TREINTA HITOS EN TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR**

---

MERCOSUR: UNA ALIANZA CON PASADO, PRESENTE Y FUTURO  
45 **JORGE TAIANA**

---

**EJE TEMÁTICO I:  
DIMENSIÓN ECONÓMICA, COMERCIAL Y PRODUCTIVA DEL MERCOSUR**

---

PRESENTACIÓN  
53 **JORGE NEME Y ROSSANA SURBALLE**

---

CINCO FACTORES ESTRUCTURALES Y DOS OPCIONES (UNA) PARA EL FUTURO  
59 **ALBERTO J. B. IRIBARNE**

---

EL MERCOSUR EN EL (DES)ORDEN GLOBAL:  
LA REGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO  
69 **CECILIA NAHÓN Y JULIA STRADA**

---

87 EL RELACIONAMIENTO EXTERNO DEL MERCOSUR  
**PABLO GRINSPUN**

---

101 MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO, UNA MIRADA DESDE EL MERCOSUR  
**MARÍA DEL CARMEN SQUEFF**

---

113 HACIA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA  
AL SERVICIO DEL DESARROLLO DEL MERCOSUR  
**AUGUSTO COSTA**

---

127 A TREINTA AÑOS DEL MERCOSUR:  
EL SUEÑO DE LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA  
**FERNANDO PORTA**

---

145 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO  
**LILIANA BERTONI**

---

159 INFRAESTRUCTURA EN EL MERCOSUR  
**DIEGO JAVIER TETTAMANTI**

---

171 HACIA LA INTEGRACIÓN SOBERANA Y ENERGÉTICA DE SUDAMÉRICA  
**FEDERICO BERNAL**

---

185 EL COMERCIO DE BIENES INTRA-MERCOSUR.  
INTEGRACIÓN, INTERDEPENDENCIA DESIGUAL Y COMPOSICIÓN  
**RAMIRO BERTONI Y NICOLÁS MONCAUT**

---

211 AGENDA FINANCIERA PARA EL DESARROLLO. RECUPERANDO LO MEJOR  
DEL PASADO Y PROYECTANDO EL FUTURO REGIONAL E INSTITUCIONAL  
**ARNALDO BOCCO**

---

225 LA INTEGRACIÓN REGIONAL SERÁ PRODUCTIVA O NO SERÁ  
**JOSÉ IGNACIO DE MENDIGUREN**

---

235 TURISMO EN EL MERCOSUR, UNA HISTORIA DE INTEGRACIÓN  
**PABLO SINGERMAN**

---

247 REPENSANDO LA AGENDA DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL MERCOSUR  
**VALENTINA DELICH**

---

259 LA VIGENCIA DEL RÉGIMEN DE ORIGEN INTRA-MERCOSUR  
**ROSANA RICCHINI**

---

269 REIVINDICANDO EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS  
**MARINA GARCÍA DEL RÍO**

---

281 CIENCIA Y TECNOLOGÍA:  
30 AÑOS DE EXPECTATIVAS, RESULTADOS Y NUEVOS DESAFÍOS  
**FERNANDO PEIRANO Y PATRICIA GUTTI**

---

**EJE TEMÁTICO II:  
DIMENSIÓN POLÍTICA, SOCIAL Y CIUDADANA DEL MERCOSUR**

---

297 PRESENTACIÓN  
**JUAN CARLOS VALLE RALEIGH**

---

305 EL MERCOSUR ANTE LA CRISIS AMBIENTAL  
**ALCIRA ARGUMEDO**

---

327 LA INTEGRACIÓN EDUCATIVA EN EL MERCOSUR  
**NICOLÁS TROTTA**

---

339 UNIVERSIDAD Y MERCOSUR: INTEGRACIÓN Y DESAFÍOS  
**MARÍA CECILIA SLEIMAN**

---

351 LA AGENDA DE SALUD EN EL MERCOSUR:  
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES A 30 AÑOS DEL TRATADO DE ASUNCIÓN  
**CARLA MORETTI**

---

359 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MERCOSUR.  
DEMOCRATIZACIÓN Y PROYECTO DE INTEGRACIÓN  
**MARIANA VAZQUEZ**

---

371 EL PARLAMENTO, LA EXPRESIÓN DE LOS PUEBLOS  
**OSCAR LABORDE**

---

383 LA AGENDA SOCIAL Y SUS PRINCIPALES DESAFÍOS  
**VANESA WAINSTEIN**

---

393 LAS MIGRACIONES LABORALES EN MERCOSUR  
**HÉCTOR RECALDE**

---

403 EL ACUERDO SOBRE RESIDENCIA DEL MERCOSUR:  
PIEDRA ANGULAR DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA REGIÓN  
**NORA PÉREZ VICHICH**

---

415 LA AGENDA DE GÉNERO.  
UNA EMERGENCIA TAN INEVITABLE COMO IMPRESCINDIBLE  
**ANA EMILIA SARRABAYROUSE Y JULIANA LAZAGABASTER**

---

429 POLÍTICAS CULTURALES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL  
**TRISTÁN BAUER**

---

437 TREINTA AÑOS DE COOPERACIÓN  
**MARÍA BELÉN BOGADO**

---

447 MEDIOS PÚBLICOS EN EL MERCOSUR  
**ROSARIO LUFRANO**

---

## **ANEXO**

---

459 **30 AÑOS DEL MERCOSUR EN NÚMEROS**

---

475 **GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIACIONES**

---





EL COMERCIO DE BIENES INTRA-MERCOSUR.  
INTEGRACIÓN, INTERDEPENDENCIA DESIGUAL Y COMPOSICIÓN

**RAMIRO BERTONI\* Y NICOLÁS MONCAUT\*\***

\* Economista. Docente investigador (Universidad Nacional de Quilmes).  
Docente en la Universidad Nacional Tres de Febrero, la Universidad  
Nacional de Moreno, la Universidad Nacional de San Martín y  
la Universidad de Buenos Aires. Ex presidente de la Comisión  
Nacional de Comercio Exterior (2011-2015).

\*\* Economista. Docente e investigador (Centro de Estudios  
Económicos del Desarrollo del Instituto de Altos Estudios  
Sociales, Universidad Nacional de San Martín/CONICET).

Un proceso de integración, como ha sido el planteo general del MERCOSUR, va más allá de la dimensión comercial pero, sin duda, se articula sobre la interdependencia económica que suponen estas iniciativas. El comercio puede ser una palanca para el desarrollo y, en ese camino, la integración regional se constituye como herramienta para modificar el patrón de inserción internacional de países periféricos. A modo de bosquejo de las luces y sombras de los treinta años del MERCOSUR en el área comercial, analizamos el intercambio de bienes entre los miembros

iniciales del bloque<sup>1</sup> y brindamos una visión de conjunto desde diversas aristas. Consideramos tanto la evolución como las estructuras del intercambio entre los miembros y las contrastamos con sus relaciones comerciales extrabloque.

### La evolución del comercio intrabloque

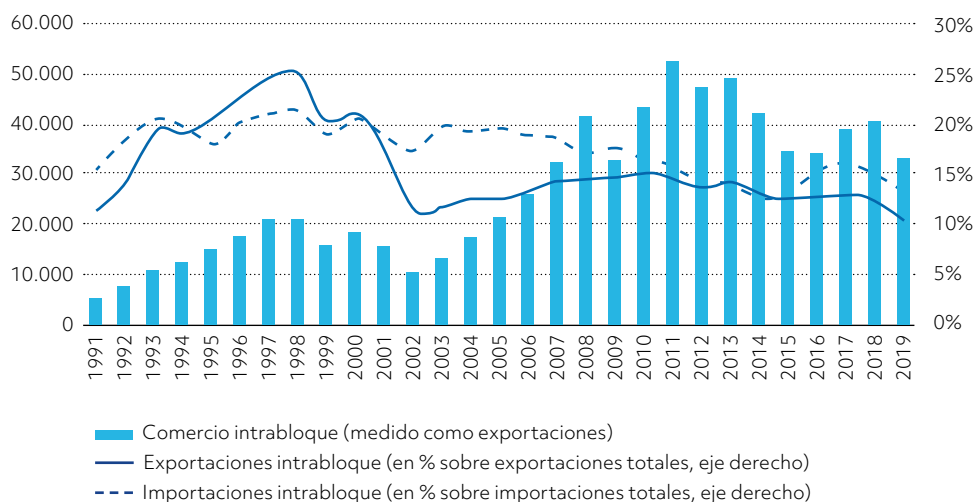
Un indicador con el cual se suele evaluar los procesos de integración es el grado de interdependencia: participación del comercio (exportaciones o importaciones) intrabloque sobre el total del comercio internacional de los miembros. Se supone que a partir de la coordinación de la política regional —en ausencia de coyunturas atípicas—, este crece en forma relativamente acelerada, a medida que se extienden y profundizan las preferencias arancelarias, para luego crecer a un ritmo menor, en la medida que las estructuras productivas cambian y se tornan más complementarias.

Inicialmente, el MERCOSUR siguió una trayectoria esperable. Con la ampliación de la cobertura y profundización de las preferencias entre 1991 y 1998, se duplicó el grado de interdependencia llegando a su máximo: 25% para las exportaciones y 21% para las importaciones (gráfico 1). A partir de allí, presentó una tendencia decreciente y el indicador retornó a los niveles de inicio del período.

---

1 Si bien Venezuela es un miembro pleno del MERCOSUR desde 2012, su adhesión cubre un período relativamente reciente y sin llegar a adoptar plenamente los requisitos de la unión aduanera. Por ello, los flujos comerciales con dicho país no estarían explicados por la arquitectura arancelaria del bloque. Adicionalmente, para los últimos años no se cuenta con información desagregada por sectores.

**Gráfico 1.** Evolución del comercio intrabloque del MERCOSUR<sup>1</sup> agregado (millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE,<sup>2</sup> INDEC,<sup>3</sup> SECINT,<sup>4</sup> BCP<sup>5</sup> y Uruguay XXI.<sup>6</sup>

1 Consideramos las exportaciones de los miembros fundadores con las siguientes aclaraciones. Las exportaciones del Paraguay excluyen la energía eléctrica por dos motivos: 1) proviene de represas cuya decisión de construcción son previas al MERCOSUR —Itaipú y Yacyretá— y dichas ventas solo pueden realizarse a Brasil y Argentina, respectivamente; 2) no están informadas para todo el período. Para Uruguay, en las exportaciones se incluyen las de sus zonas francas, que corresponden principalmente a las ventas de las pasteras, netas de insumos provenientes del resto del territorio.

2 Repositorio de estadísticas de comercio internacional oficiales, dependiente de Naciones Unidas.

3 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina.

4 Secretaría Especial de Comercio Exterior y Asuntos Internacionales, Ministerio de Economía de Brasil.

5 Banco Central de Paraguay.

6 Agencia gubernamental para la promoción de exportaciones e inversiones de Uruguay.

El nivel de interdependencia alcanzado por el MERCOSUR es bajo comparado con otras experiencias de integración. Por ejemplo, para la Unión Europea (UE) este indicador alcanza al 60%; en el caso del ex TLCAN (Canadá, México y Estados Unidos) ronda el 50%. Sin embargo, el éxito de un proceso de integración no puede evaluarse exclusivamente a partir del alcance de algún umbral de este indicador. En especial, debido a que las características de las estructuras productivas de los países integrados influyen sobre su valor.

Por el lado de las exportaciones, los cuatro países del MERCOSUR comparten las ventajas comparativas en la producción de algunos *commodities* (en particular, soja). Esto implica que una porción importante de sus ventas externas sea de productos que se comercian fuera del bloque. Por el lado de las importaciones, el bajo desarrollo de las estructuras productivas de los miembros hace que una parte importante de las manufacturas requeridas deba ser adquirida a terceros países.

Las estructuras productivas con alta interdependencia legitiman políticas que profundicen los procesos de integración. Los actores económicos tienden a demandar mayor coordinación en la medida que tienen un mayor grado de exposición comercial con los socios. De este modo, el MERCOSUR podría estar en una trampa de baja interdependencia, de la cual solo se saldría con una fuerte voluntad política de sus miembros.<sup>2</sup>

---

2 Por otra parte, resulta paradójico que en etapas de incremento de la interacción comercial la *Brasil dependencia* se haya señalado como un riesgo por algunos actores en el resto de los socios.

En el periodo de mayor crecimiento de la interdependencia (1991-1998), desde la ortodoxia económica (en particular, desde el Banco Mundial) se criticó al MERCOSUR porque el comercio entre los miembros se incrementaba en bienes en los cuales carecían de ventajas comparativas (maquinaria, automotriz, químicos, etc.), con efectos perjudiciales tanto para los países del bloque como para los proveedores desplazados de terceros países (Yeats, 1998). No obstante, este planteo recibió críticas de diversas instituciones, incluyendo al BID, al propio Banco Mundial y a gobiernos de los países miembros, debate referenciado en Porta et al (2012). Por su parte, la heterodoxia sostiene lo opuesto, dicho patrón de comercio tiende a generar cambios virtuosos en las estructuras productivas dando lugar a la creación de ventajas comparativas.

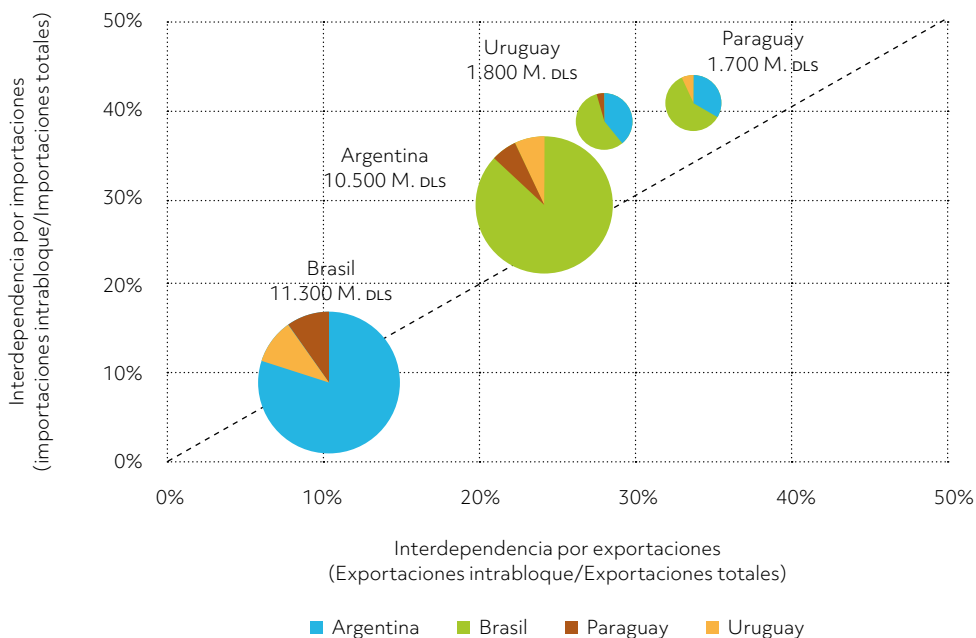
En cuanto a la tendencia descendente desde 1998 del comercio intrabloque, podría explicarse por diversas causas. Esa baja no responde a una contracción entre puntas, sino a una mayor absorción por los destinos extrabloque del crecimiento del comercio internacional de los países del MERCOSUR. En las fases recesivas cayó más el comercio entre los miembros, mientras que en las expansivas se recuperó con menor dinamismo que el extrabloque.

Por el lado de las exportaciones, los períodos de recesión (en particular, 1999-2002, en Argentina, y 2013-2016, en Brasil) afectaron más que proporcionalmente a las destinadas al propio bloque que a las dirigidas al resto del mundo, dado el tipo de bienes comerciados (mayor proporción de manufacturas, como se indica más adelante).<sup>3</sup> Asimismo, los conflictos comerciales entre los

---

3 Estas presentan una demanda de mayor sensibilidad a las variaciones en la actividad económica que los recursos naturales.

**Gráfico 2.** Interdependencia por importaciones y exportaciones para cada miembro (promedio 1991-2019)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

miembros generaron cierta incertidumbre hacia una efectiva liberalización.<sup>4</sup> También impactaron ciertos fenómenos internacionales como el *boom* de los

4 Las reiteradas violaciones del acuerdo por los miembros del MERCOSUR responden a que las asimetrías entre los países y la insuficiencia de una agenda de coordinación de

*commodities* (del período 2004-2014), que dio preponderancia a las exportaciones primarias hacia destinos extrabloque (principalmente a China y al sudeste asiático) tanto por precios como por cantidades (CEPAL, 2018).

Sin embargo, no toda la caída de la participación de las exportaciones intrabloque responde al incremento de la demanda asiática, aunque este fue el principal factor. Si se descuenta de las exportaciones totales las destinadas a esa región, de todos modos, el indicador de interdependencia muestra una trayectoria descendente (pérdida de 10 puntos porcentuales entre el promedio de los períodos 1997-1998 y 2018-2019).

Por el lado de las importaciones, se combina la creciente penetración de las manufacturas chinas en todo el MERCOSUR —desplazando tanto a los proveedores del bloque como de otros orígenes— (Moncaut y Vázquez, 2016) y también algunas políticas de Argentina y Brasil, especialmente tras la crisis de 2008, tendientes a sustituir importaciones. Si se quita a China y al resto de Asia del total de las importaciones, se obtiene un resultado similar al expuesto para las exportaciones —aunque de menor intensidad—, manteniéndose la trayectoria decreciente de la participación de las importaciones intrabloque (pérdida de 4 puntos porcentuales entre el promedio de los períodos 1997-1998 y 2018-2019).

Finalmente, los exigüos resultados con relación a la interdependencia se explican también por la falta de profundidad y continuidad de políticas de integración productiva, que podrían haber compensado parcialmente algunos de los fenómenos mencionados (véanse los artículos de Costa y Porta en este libro).



políticas, de mecanismos compensatorios y de desarrollo de sectores productivos en los niveles nacionales lo tornan incumplible con su configuración actual (Porta, 2013).

## Una interdependencia desigual

El gráfico 2 expone una síntesis promedio de los treinta años del MERCOSUR. En los ejes del gráfico se observan las interdependencias por exportaciones e importaciones, y el nivel de estas para cada socio está indicado por las coordenadas de las circunferencias que los representan. El tamaño de las circunferencias indica el valor promedio del intercambio (suma de exportaciones e importaciones) y dentro de estas se muestra para cada país la participación del resto de los miembros en su comercio intrabloque.






A mayor tamaño del socio se observa una menor interdependencia. Para Brasil, la relevancia del bloque se limita a un 10% por compras y ventas, para Argentina entre el 25% (ventas) y el 30% (compras). Por su parte, Uruguay y Paraguay se abastecen aproximadamente en un 30% de sus socios del bloque, pero mientras el primero coloca en el MERCOSUR menos de dicha proporción, el segundo la supera. Esto da lugar a diferencias en torno a la importancia que le da cada miembro —y los actores radicados en ellos— a la profundización del proceso de integración regional, al tiempo que implica poderes de negociación desbalanceados. Si bien Brasil es el principal socio para cada uno del resto de los miembros, su intercambio extrabloque promedio 1998-2019 triplica al de los demás (aspecto que no se ve reflejado en el tamaño de la burbuja del gráfico 2, que considera solo el comercio intrabloque).

A lo largo del periodo bajo análisis se verificaron cambios que merecen ser mencionados. Para dar cuenta de ellos, elegimos exponer tres bienios: 1997-1998 (el de mayor interdependencia), 2010-2011 (el mayor valor de comercio) y 2018-2019 (la situación más reciente) (tabla 1).

Brasil es el socio con menor interdependencia durante todo el período, y en forma decreciente, dado que gran parte de lo que exporta son *commodities*, demandados principalmente por el resto del mundo, y que la mayoría de sus



**Tabla 1.** Exportaciones e importaciones intra y extrabloque por miembro

País/ Bloque	Flujo	Unidad de medida	Intrabloque			Extrabloque			Total		
			Prom. 1997-98	Prom. 2010-11	Prom. 2018-19	Prom. 1997-98	Prom. 2010-11	Prom. 2018-19	Prom. 1997-98	Prom. 2010-11	Prom. 2018-19
	Exportaciones	Millones de dólares	9.511	18.958	13.169	16.921	56.619	50.128	26.432	75.578	63.297
		%	36	25	21	64	75	79	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	7.763	21.378	15.302	23.100	43.999	41.981	30.863	65.377	57.283
		%	25	33	27	75	67	73	100	100	100
	Exportaciones	Millones de dólares	8.956	25.215	17.791	43.056	203.648	214.533	52.012	228.862	232.324
		%	17	11	8	83	89	92	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	9.404	17.997	13.169	49.136	186.013	166.121	58.541	204.010	179.289
		%	16	9	7	84	91	93	100	100	100
	Exportaciones	Millones de dólares	558	921	3.049	520	4.099	3.614	1.078	5.020	6.663
		%	52	18	46	48	82	54	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	1.610	4.181	5.754	1.540	7.019	7.186	3.150	11.200	12.939
		%	51	37	44	49	63	56	100	100	100
	Exportaciones	Millones de dólares	1.444	2.424	1.730	1.306	5.893	7.373	2.750	8.317	9.103
		%	53	29	19	47	71	81	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	1.632	3.640	2.795	2.129	6.034	5.785	3.762	9.674	8.581
		%	43	38	33	57	62	67	100	100	100
	Exportaciones	Millones de dólares	20.468	47.517	35.739	61.803	270.260	275.649	82.271	317.777	311.387
		%	25	15	11	75	85	89	100	100	100
	Importaciones	Millones de dólares	20.410	47.196	37.019	75.906	243.064	221.073	96.316	290.260	258.092
		%	21	16	14	79	84	86	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

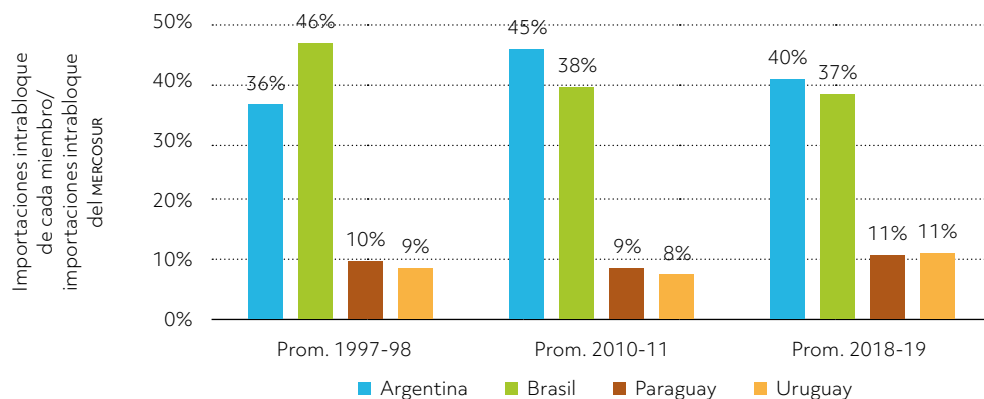
requerimientos de importación no encuentran proveedores en el MERCOSUR que hayan alcanzado la escala y competitividad suficiente —o, en algunos casos, han sido desplazados por proveedores extrabloque—. Argentina presenta para los tres bienios una mayor interdependencia que Brasil pero con la particularidad de ser decreciente para las exportaciones y estable entre puntas para las importaciones. Paraguay y Uruguay comienzan con la mayor interdependencia pero, mientras el primero alcanza un mínimo en 2010-2011 y hacia el final retorna a valores similares a los iniciales, en el segundo la trayectoria es decreciente.

### **El rol de los miembros como compradores o proveedores en el comercio intrabloque**

Argentina y Brasil son quienes más traccionan las compras intrabloque (gráfico 3.1). Si bien el rol de los miembros como compradores responde a los diferenciales de PBI, cabe indicar que los tres socios menores compran proporcionalmente más dentro del bloque según su tamaño relativo, más allá de que estructuralmente países de mayor tamaño, como Brasil, tienden a tener menor grado de apertura. La participación creciente de los tres socios menores podría indicar que los procesos de integración entre países con profundas asimetrías, donde se implementan débiles mecanismos de compensación y coordinación de política, tienden a profundizar el rol de compradores intrabloque de los países de menor tamaño.

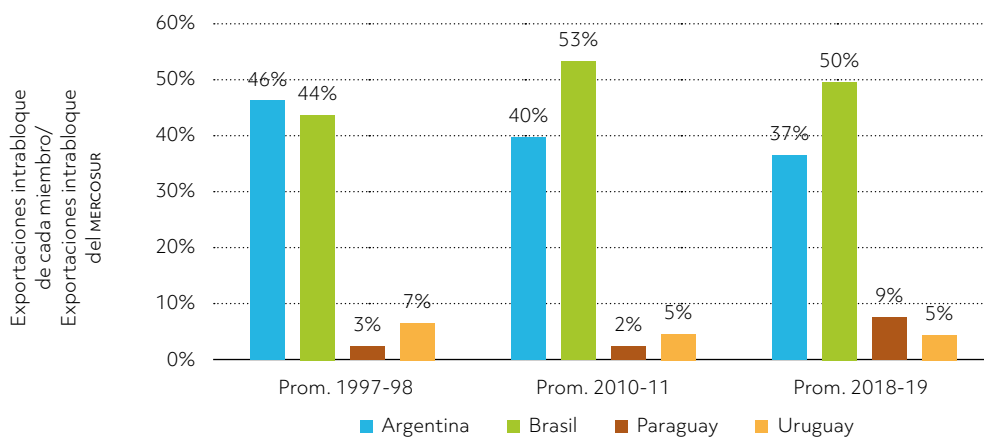
En cuanto al rol de los miembros como proveedores, Brasil se ha consolidado como el principal abastecedor intrabloque, mientras que Argentina pierde peso en los periodos analizados (gráfico 3.2). Esto se explica como contrapartida de lo señalado anteriormente. En la medida que Brasil va perdiendo dinamismo como comprador al interior del bloque frente a Argentina, este último país va perdiendo participación en el mercado brasilero (principal destino de Argentina).

**Gráfico 3.1.** Rol de cada miembro como comprador en el comercio intrabloque



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

**Gráfico 3.2.** Rol de cada miembro como proveedor en el comercio intrabloque



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

**Tabla 2.1.** Comercio intrabloque de los miembros según socio (promedio 1997-1998)

Origen/ Destino		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Argentina	Millones de dólares		8.041	623	847	<b>9.511</b>
	% →		85	7	9	<b>100</b>
	% ↓		86	31	48	<b>46</b>
Brasil	Millones de dólares	6.754		1.326	875	<b>8.956</b>
	% →	75		15	10	<b>100</b>
	% ↓	92		66	50	<b>44</b>
Paraguay	Millones de dólares	128	403		26	<b>558</b>
	% →	23	72		5	<b>100</b>
	% ↓	2	4		2	<b>3</b>
Uruguay	Millones de dólares	434	938	72		<b>1.444</b>
	% →	30	65	5		<b>100</b>
	% ↓	6	10	4		<b>7</b>
MERCOSUR	Millones de dólares	<b>7.316</b>	<b>9.382</b>	<b>2.021</b>	<b>1.748</b>	<b>20.468</b>
	% →	<b>36</b>	<b>46</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>100</b>
	% ↓	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Tabla 2.2.** Comercio intrabloque de los miembros según socio (promedio 2010-2011)

Origen/ Destino		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Argentina	Millones de dólares		15.876	1.262	1.820	<b>18.958</b>
	% →		84	7	10	<b>100</b>
	% ↓		87	30	49	<b>40</b>
Brasil	Millones de dólares	20.604		2.758	1.853	<b>25.215</b>
	% →	82		11	7	<b>100</b>
	% ↓	97		66	49	<b>53</b>
Paraguay	Millones de dólares	142	703		76	<b>921</b>
	% →	15	76		8	<b>100</b>
	% ↓	1	4		2	<b>2</b>
Uruguay	Millones de dólares	572	1.674	178		<b>2.424</b>
	% →	24	69	7		<b>100</b>
	% ↓	3	9	4		<b>5</b>
MERCOSUR	Millones de dólares	<b>21.318</b>	<b>18.253</b>	<b>4.198</b>	<b>3.749</b>	<b>47.517</b>
	% →	<b>45</b>	<b>38</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>100</b>
	% ↓	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Tabla 2.3.** Comercio intrabloque de los miembros según socio (promedio 2018-2019)

Origen/ Destino		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Argentina	Millones de dólares		10.832	1.135	1.202	<b>13.169</b>
	% →		82	9	9	<b>100</b>
	% ↓		81	29	30	<b>37</b>
Brasil	Millones de dólares	12.352		2.696	2.743	<b>17.791</b>
	% →	69		15	15	<b>100</b>
	% ↓	86		68	67	<b>50</b>
Paraguay	Millones de dólares	1.514	1.406		129	<b>3.049</b>
	% →	50	46		4	<b>100</b>
	% ↓	11	10		3	<b>9</b>
Uruguay	Millones de dólares	435	1.160	136		<b>1.730</b>
	% →	25	67	8		<b>100</b>
	% ↓	3	9	3		<b>5</b>
MERCOSUR	Millones de dólares	<b>14.301</b>	<b>13.398</b>	<b>3.967</b>	<b>4.073</b>	<b>35.739</b>
	% →	<b>40</b>	<b>37</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>100</b>
	% ↓	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

## Composición sectorial del comercio intra y extrabloque

Para analizar la composición actual de las exportaciones del MERCOSUR, utilizamos la taxonomía de productos según su intensidad tecnológica de CEPAL,<sup>5</sup> dentro de la cual incorporamos como una categoría separada al sector automotriz, dada su relevancia en el total del comercio intrabloque.<sup>6</sup>

Taxonomía	Abreviatura	Agregación	Abreviatura agregación
Productos primarios	P. primarios	Productos primarios	P. primarios
Manufacturas basadas en recursos naturales	M. RRNN	Manufacturas basadas en recursos naturales	M. RRNN
Manufacturas de baja tecnología	MBT	Manufacturas no basadas en recursos naturales	M. no basadas RRNN
Automotriz	Automotriz		
Manufacturas de tecnología media	MMT		
Manufacturas de alta tecnología	MAT		
Otras	Otras	Otras	Otras

- 5 Esta taxonomía puede mostrar una mayor primarización que otras clasificaciones dado que, por ejemplo, los *pellets* de soja, carnes deshuesadas y metales preciosos son clasificados como bienes primarios (representan la mitad de las exportaciones argentinas), y son clasificados como manufacturas por el INDEC (los bienes primarios solo representan un tercio de las exportaciones del país). Diferencias de este tipo también podrían encontrarse en el modo de registro de otros países (Rozemberg et al., 2019, p. 71).
- 6 Esta desagregación parte de la clasificación utilizada por INDEC para los *complejos exportadores*, a la cual les incorporamos los juegos de cables utilizados en medios de transporte (subpartida 8544.30 del sistema armonizado).

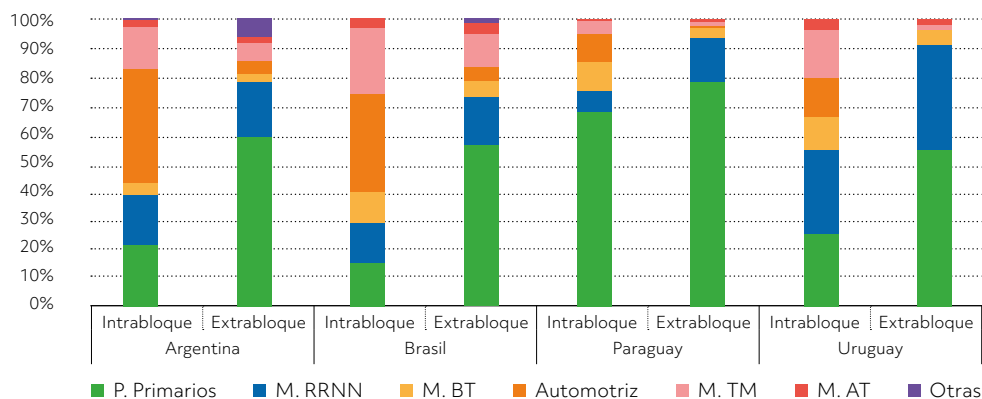
### **Algunas limitaciones de la taxonomía de intensidad tecnológica**

Esta clasificación, si bien facilita una aproximación para evaluar la complejidad de los productos exportados, presenta algunas limitaciones. En primer lugar, los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales son crecientemente susceptibles de incorporar innovación, tanto a nivel de procesos como de producto, pero esta taxonomía desconsidera para ellos la dimensión tecnológica. Por otra parte, la clasificación tecnológica se realizó con base en Lall (2000), que toma la intensidad del gasto en I+D para los diferentes sectores en países desarrollados, lo cual no necesariamente se corresponde con la de nuestros países (Bernat, 2020).

En el extremo, cuando se trata de procesos de armado o ensamble, además de estar sesgada la interpretación de intensidad tecnológica, los valores de exportación deberían ser reinterpretados a la luz del contenido de importaciones, o su contracara: el valor agregado de estas. Esta distorsión en la medición del comercio ha llevado a una utilización creciente de otras metodologías, que buscan medir el valor agregado local en las exportaciones de cada país, a fin de tener una lectura más acorde de la inserción de los países y de la estructura del comercio mundial. Los estudios de la CEPAL a partir de técnicas de insumo-producto resultan de especial interés, entre estos, aquel que analiza el comercio de bienes y servicios entre Argentina y Brasil (Amar y García Díaz, 2018).



**Gráfico 4.** Composición de las exportaciones intra y extrabloque de los miembros por intensidad tecnológica (promedio 2018-2019)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

En los últimos veinte años, los bienes primarios y las manufacturas basadas en estos explicaron alrededor del 40% de las exportaciones intrabloque. En las ventas al resto del mundo, estos productos tenían un peso del 65% en 1998, que se incrementó 10 puntos porcentuales en 2019. Así, la tendencia decreciente de la participación del comercio intrabloque antes mencionada implicó una suba de la primarización en la inserción global de los miembros, por un efecto composición (CEPAL, 2020).

En la actualidad, las exportaciones intrabloque sigue siendo de mayor intensidad tecnológica que las extrabloque para los cuatro miembros (gráfico 4). Para el bienio 2018-2019, la participación de las manufacturas no basadas en recursos naturales en las exportaciones intrabloque (59%) fue casi tres veces mayor que la participación de estos productos en las exportaciones extrabloque (23%) del

MERCOSUR en su conjunto. Paraguay registra el máximo diferencial (26% a 6%) y Brasil el mínimo (71% a 25%). Estas diferencias señalan cierta correlación entre la intensidad tecnológica de las exportaciones—intra o extrabloque— y la profundidad del proceso de industrialización de los miembros. Así, las capacidades adquiridas en dicho proceso combinadas con las preferencias arancelarias configuran un mercado ampliado tendiente a consolidar un entramado productivo de cierta complejidad.

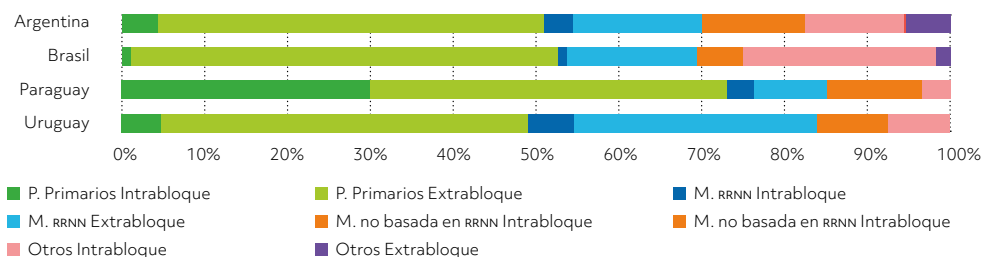
El sector automotriz, tanto para Argentina como para Brasil, constituye la categoría más relevante del comercio intrabloque. Casi la totalidad se explica por el comercio bilateral entre ellos y a su vez presenta un alto índice de comercio intraindustrial.<sup>7</sup> Este tipo de comercio consiste en el intercambio de distintos productos de un mismo sector, lo cual permite incrementar la interdependencia con menor conflictividad, dado que las reconversiones resultan más suaves y la distribución de beneficios más equilibrada. La falta de cierto nivel de homogeneidad en los aparatos productivos y políticas industriales coordinadas explican que la relevancia de este tipo de comercio se limite a algunos sectores del comercio bilateral entre ambos países.

En cuanto a la inserción global de los miembros del MERCOSUR, la participación de las manufacturas no basadas en recursos naturales se encuentra en torno al 30% para los dos socios de mayor tamaño (gráfico 5). Sin embargo, mientras que para Argentina estas se destinan por partes iguales hacia dentro y fuera

---

7 Al amparo del régimen establecido para este sector que, entre otros aspectos, limita los desequilibrios comerciales, y cuya estructura es gestionada por las terminales y los acuerdos que estas realizan con el sector autopartista.

**Gráfico 5.** Composición de las exportaciones al mundo según intensidad tecnológica, desagregadas por destino, para cada miembro (promedio 2018-2019)<sup>1</sup>



1 A fin de facilitar la lectura, este gráfico muestra solo tres categorías: P. Primarios y Manufacturas basadas y no basadas en RRNN. Cada una de estas se divide según destino: al bloque (tono oscuro) o al resto del mundo (tono claro).

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

del bloque, en Brasil, cerca del 90% se orienta a países del resto del mundo. En los dos socios de menor tamaño se verifica la misma participación de estas manufacturas, en torno al 15%. Sin embargo, Paraguay destina casi la mitad de estas hacia sus socios del bloque y Uruguay las divide por mitades.

En los socios más grandes las exportaciones vinculadas a los recursos naturales explican el 70%, y en los socios menores el 85%, pero mientras en los primeros y Uruguay los bienes primarios explican aproximadamente el 50% de las exportaciones, en Paraguay esta proporción es cercana al 75%, y es el único país para el cual las ventas al bloque son relevantes. Se destaca, para este último, en particular la venta de soja a Argentina y Brasil, en donde existe capacidad excedente de procesamiento para sus derivados, que en gran parte luego son exportados a terceros países.

La lectura combinada de los gráficos 4 y 5 permite corroborar la relevancia del bloque como destino de las manufacturas más complejas. Sin embargo, estas aún tienen un peso específico limitado para alterar significativamente la inserción global de sus miembros. Asimismo, se evidencia la baja interdependencia de Brasil en todos los rubros.

**Tabla 3.** Composición de las exportaciones por intensidad tecnológica según destino (promedio 2018-2019, en millones de dólares y en porcentajes)

MERCOSUR		P. Primarios	M. RRNN	M. BT	Automotriz	M. TM	M. AT	Otras	Total
Intra bloque	M. DLS	7.992	5.467	2.867	11.837	6.279	1.067	2.069	37.577
	% →	21	15	8	32	17	3	6	100
	% ↓	5	10	17	53	17	11	21	12
Resto del mundo	M. DLS	155.748	49.365	13.654	10.490	29.906	8.577	7.910	275.649
	% →	57	18	5	4	11	3	3	100
	% ↓	95	90	83	47	83	89	79	88
Total	M. DLS	163.740	54.831	16.521	22.327	36.184	9.644	9.979	313.226
	% →	52	18	5	7	12	3	3	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

Argentina		P. Primarios	M. RRNN	M. BT	Automotriz	M. TM	M. AT	Otras	Total
Intra bloque	M. DLS	2.857	2.291	522	5.265	1.814	376	44	13.169
	% →	22	17	4	40	14	3	-	100
	% ↓	9	19	26	70	37	32	1	21
Resto del mundo	M. DLS	29.365	9.692	1.459	2.263	3.063	805	3.481	50.128
	% →	59	19	3	5	6	2	7	100
	% ↓	91	81	74	30	63	68	99	79
Total	M. DLS	32.222	11.983	1.981	7.528	4.877	1.180	3.525	63.297
	% →	51	19	3	12	8	2	6	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

<b>Brasil</b>		<b>P. Primarios</b>	<b>M. RRNN</b>	<b>M. BT</b>	<b>Automotriz</b>	<b>M. TM</b>	<b>M. AT</b>	<b>Otras</b>	<b>Total</b>
<b>Intra bloque</b>	M. DLS	2.743	2.467	1.847	6.071	4.027	605	31	17.791
	% →	15	14	10	34	23	3	-	100
	% ↓	2	6	14	43	13	7	1	8
<b>Resto del mundo</b>	M. DLS	119.557	36.425	11.704	8.190	26.689	7.559	4.411	214.533
	% →	56	17	5	4	12	4	2	100
	% ↓	98	94	86	57	87	93	99	92
<b>Total</b>	M. DLS	122.300	38.892	13.551	14.261	30.716	8.164	4.442	232.324
	% →	53	17	6	6	13	4	2	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

<b>Paraguay</b>		<b>P. Primarios</b>	<b>M. RRNN</b>	<b>M. BT</b>	<b>Automotriz</b>	<b>M. TM</b>	<b>M. AT</b>	<b>Otras</b>	<b>Total</b>
<b>Intra bloque</b>	M. DLS	1.950	205	303	265	155	16	-	2.894
	% →	67	7	10	9	5	1	-	100
	% ↓	41	26	74	94	73	26	5	44
<b>Resto del mundo</b>	M. DLS	2.808	575	106	16	58	45	6	3.614
	% →	78	16	3	-	2	1	-	100
	% ↓	59	74	26	6	27	74	95	56
<b>Total</b>	M. DLS	4.758	780	409	281	213	61	7	6.508
	% →	73	12	6	4	3	1	-	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

<b>Uruguay</b>		<b>P. Primarios</b>	<b>M. RRNN</b>	<b>M. BT</b>	<b>Automotriz</b>	<b>M. TM</b>	<b>M. AT</b>	<b>Otras</b>	<b>Total</b>
<b>Intra bloque</b>	M. DLS	442	504	195	236	283	70	1	1.730
	% →	26	29	11	14	16	4	-	100
	% ↓	10	16	34	92	75	29	5	19
<b>Resto del mundo</b>	M. DLS	4.019	2.673	386	21	96	168	11	7.373
	% →	55	36	5	-	1	2	-	100
	% ↓	90	84	66	8	25	71	95	81
<b>Total</b>	M. DLS	4.461	3.177	581	256	379	239	11	9.103
	% →	49	35	6	3	4	3	-	100
	% ↓	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de COMTRADE, INDEC, SECINT, BCP y Uruguay XXI.

## Reflexiones finales

Tras treinta años de MERCOSUR, encontramos resultados poco significativos en la interdependencia entre sus miembros. Si bien la participación del comercio intrabloque es baja comparada con otros bloques, algunos aspectos como el grado de desarrollo de los miembros pueden imponer límites a una mayor integración. La inserción relativamente periférica de cada miembro implica exportaciones con predominancia de recursos naturales y sus primeras transformaciones, que presentan escasas complementariedades entre los miembros, e importaciones con predominancia de tecnologías e insumos de cierta complejidad que aún no logran ser provistas dentro del bloque.

El máximo nivel de interdependencia fue alcanzado en 1997-1998 y desde allí se inició una tendencia decreciente que culminó en 2019 en niveles similares a los de 1991. La creciente influencia de China y otros países del sudeste asiático es solo uno de los factores explicativos de esta trayectoria. El fuerte crecimiento de las cantidades demandadas por estos países y el *boom* del precio de los *commodities* (2004-2014) hicieron que el peso de las exportaciones extrabloque (principalmente basadas en productos primarios) se incrementara. Asimismo, una parte del abastecimiento que se realizaba intrabloque fue desplazada por importaciones de origen chino y del sudeste asiático. No obstante, descontando a estos países en el comercio exterior de cada miembro, también se registra una caída de la interdependencia, más allá de que el monto del comercio intrabloque se incrementó en dicho período.

La desigual interdependencia entre los miembros también impone barreras a una profundización de la integración. El país de mayor tamaño depende muy poco de la demanda del MERCOSUR, incluso en sus exportaciones de manufacturas, y la mayor parte de su abastecimiento externo se realiza con

importaciones de extrabloque. Aun así, Brasil es el principal socio comercial para el resto de los miembros, tanto en el intercambio al interior del bloque como en el exterior (con la excepción de Uruguay, en donde China ocupa el primer lugar desde 2013).

De todas formas, el perfil de las exportaciones intrabloque respecto al extrabloque presenta un mayor peso de las manufacturas más complejas para todos los miembros. Esto es así aun excluyendo al sector automotriz, que explica la mayor parte de este comercio. La menor primarización en el relacionamiento intrabloque da cuenta de entramados productivos de cierta complejidad que, si bien aún no han logrado niveles de competitividad internacional, pueden constituir la base para profundizar la integración.

Consideramos que la baja *performance* del MERCOSUR refleja que solo con preferencias arancelarias e incentivos provistos por el mercado no alcanza para lograr cambios virtuosos en el entramado productivo y en la inserción internacional del bloque. Para dicho objetivo se requieren políticas activas coordinadas que induzcan a incrementar las actividades de mayor complejidad y encadenamientos, buscando construir cadenas regionales equilibradas geográficamente que logren una mejor distribución de los beneficios de la integración entre los miembros.

La desigual interdependencia comentada anteriormente erosiona los incentivos de algunos de los socios a realizar esfuerzos para profundizar los mecanismos de integración. A esto se suma la gran magnitud y complejidad de las asimetrías sociales pendientes de cada país, a las cuales es difícil anteponer las prioridades regionales. En particular, el país más grande no es el de mayor riqueza per cápita, como ocurre en otros bloques. Esto dificulta la puesta en marcha de mecanismos de compensación de asimetrías entre países, la provisión de bienes públicos regionales y la planificación consensuada de estrategias con objetivos comunes.

No obstante, el MERCOSUR continúa siendo la base para incrementar las escalas y los procesos de aprendizajes en sectores que tienden a agregar mayor valor, que exigen mayores capacidades tecnológicas y calificaciones laborales, y que suelen derramar externalidades al resto del aparato productivo. En este sentido, los miembros deberán evaluar en profundidad su agenda de relacionamiento externo, de modo de lograr que nuevos acuerdos potencien, y no desarticulen, los aspectos virtuosos de la integración que se han conseguido hasta ahora.

### Referencias bibliográficas

- AMAR, A., y GARCÍA DÍAZ, F. (2018). *Integración productiva entre la Argentina y el Brasil. Un análisis con la metodología de la matriz insumo-producto*, Documento de Proyecto. Santiago: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y Unión Industrial Argentina.
- BERNAT, G. (2020). *Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas: ¿un dólar de soja reporta más I+D+I que un dólar de autos?* Informe Técnico, n° 13. CIECTI.
- CEPAL. (2018). *Boletín de comercio exterior del MERCOSUR n° 1: el rol del MERCOSUR en la integración regional*.
- CEPAL. (2020). *Boletín de comercio exterior del MERCOSUR n° 3: los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia*.
- LALL, S. (2000). The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98. *Oxford Development Studies*, 28(3), 337-369.
- MONCAUT, N., y VÁZQUEZ, D. R. (2016). El sendero de desarrollo chino y sus particularidades: Incidencia e implicancias para los países sudamericanos. *Realidad Económica*, 305, 133-167. IADE.
- PORTA, F. (2013). Retos y desafíos para un nuevo MERCOSUR. *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1. Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina.



- PORTA, F., GUTTI, P., y BERTONI, R. (2012). *Integración económica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Centro Cultural de la Cooperación.
- ROZEMBERG, R., CAMPOS, R., GAYÁ, R., MAKUC, A., Y SVARZMAN, G. (2019). *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario. Nota técnica*. BID-INTAL.
- YEATS, A. J. (1998). Does MERCOSUR's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? *The World Bank Economic Review*, 12(1), 1-28.