

Plan de trabajo

Dinámicas de la política comercial argentina: un nuevo enfoque sobre las dificultades del Mercosur como proyecto de desarrollo (2003-2015) Luciana Victoria Gil

Objetivos

El **objetivo general** de esta investigación es contribuir a la comprensión de los problemas de la integración regional sudamericana, como punto de partida desde el cual evaluar alternativas y diseñar políticas que permitan aprovechar los posibles beneficios de la integración en términos de desarrollo económico. La integración no se concibe como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar tal desarrollo.

La investigación se enmarca en el Mercado Común del Sur (Mercosur), proceso de integración regional al que, durante sus primeros años, se atribuyó un considerable éxito en términos de aumento del intercambio comercial intrarregional.¹ Sin embargo, desde fines de siglo, las crisis económicas atravesadas por los países que lo conforman y la contracción del comercio intrazona avivaron las referencias a un proceso “estancado”, con diversas dificultades para avanzar en la integración proyectada y para diseñar una estrategia sostenida de desarrollo. Entre esas dificultades, las restricciones al comercio intrarregional se apuntaron como algunas de las más directas expresiones de aquel estancamiento. Desde esta perspectiva, tales restricciones impedían la evolución hacia un verdadero mercado común² y, por lo tanto, obstaculizaban el proceso de integración y sus objetivos de desarrollo.

Aunque estas críticas se difundieron ampliamente, pocos han sido los intentos de sistematizar información acerca de aquellas restricciones, así como de comprender la compleja matriz de dinámicas económicas, sociales y políticas que hay detrás de las decisiones comerciales de los países. De un lado, se atribuyen a la presión de poderosos empresarios o industriales que, sin esforzarse por una mayor competitividad, influirían en el gobierno de turno para mantener sus propias rentas. Del otro lado, se considera que responden a genuinas preocupaciones económicas y sociales de los gobiernos -que protegerían no sólo a empresarios, sino también a trabajadores de aquellos sectores que no sobrevivirían en condiciones de libre comercio. Otras veces se atribuyen simplemente a problemas de balanza comercial entre los socios, sin explicarse por qué algunos sectores son protegidos y otros no.

Esta investigación aportará elementos para completar ese vacío, guiada por las siguientes preguntas: ¿Son las decisiones comerciales una simple respuesta a determinadas presiones? ¿Por qué algunas presiones obtienen respuesta y otras no? ¿Por qué las presiones llevarían a esas respuestas y no a otras formas de apoyo a los sectores que solicitan protección? Si se deben, en cambio, a preocupaciones económicas y sociales de los gobiernos, ¿forman parte de estrategias comerciales más amplias o son sólo medidas contingentes? ¿Acaso responden más bien a ciertas ideas predominantes sobre la mejor forma de alcanzar el desarrollo productivo y social? ¿Qué diferencias hay entre las variadas restricciones comerciales que se han impuesto a lo largo del proceso de integración? ¿A qué actores locales perjudican? ¿Cuáles son sus implicancias en términos de construcción de estrategias de desarrollo?

Para responder estas preguntas, la investigación propuesta *analizará el proceso político de las decisiones comerciales argentinas relativas a las importaciones de un sector industrial en particular: el de bienes de capital, con sus distintos rubros. Se concentrará en aquellas decisiones referidas a las importaciones desde*

¹ El incremento del intercambio comercial intra-Mercosur, desde su creación, alcanzó su máximo en 1998 (cuando su participación en el comercio total del bloque llegó casi al 25%), para contraerse a partir de 1999 y tocar su punto mínimo en 2002 (11,5%). Recién a partir de 2003 recuperó su crecimiento, aunque nunca volvió a alcanzar el nivel de 1998, alcanzando las exportaciones intrarregionales en 2013 el 14,1% de las exportaciones totales (BID/INTAL, 2011 y 2014) y cayendo las mismas en 2014 en un 13,1% del total (BID/INTAL, 2015).

² Desde el punto de vista teórico ha sido difundida la idea de que los distintos estadios de la integración regional (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria, etc.) se siguen unos a otros en ese orden (Balassa, 1964). Sin embargo, la realidad ha mostrado que esta secuencia no es unidireccional ni necesaria (El-Aagra, 1989).

el Mercosur en el período 2003-2015³ y comparará tal proceso con el de otro sector, el del calzado, estudiado en una investigación anterior. El análisis en profundidad y su combinación con esta comparación consolidarán el enfoque desarrollado en aquella investigación previa (ver sección: “Antecedentes”), con el fin de contribuir a la evaluación de las alternativas comerciales y productivas con las que se puedan diseñar políticas económicas que apoyen eficazmente a sectores industriales estratégicos para el desarrollo. En este marco, los **objetivos específicos** de este plan de trabajo son:

- 1) identificar y caracterizar la estructura arancelaria y las condiciones de importación de bienes de capital provenientes del Mercosur en el período de estudio;
- 2) analizar, clasificar y comparar información económica sobre los distintos rubros que componen el sector bienes de capital (como, por ejemplo, maquinaria agrícola; bienes de la informática y telecomunicaciones; automotores para transporte; para carga, etc.). En particular, información sobre su ubicación en la estructura productiva (su incidencia en el producto bruto nacional, sus requerimientos de empleo y tecnología, su participación en el comercio intrarregional, sus niveles de productividad y competitividad), el grado de concentración de su configuración empresarial, el grado de inserción de multinacionales en el sector y sus transformaciones durante el período de estudio, entre otros;
- 3) identificar y caracterizar las principales asociaciones que representan políticamente a los distintos agentes productivos del sector;
- 4) identificar y caracterizar el desempeño de los actores privados más visibles de cada sector (ya sean dichas asociaciones, grupos de empresas, empresas o empresarios individuales);
- 5) identificar los actores públicos vinculados a la toma de decisiones comerciales que afectaron al sector durante todo el período de estudio;
- 6) caracterizar las relaciones políticas entre este sector industrial y los actores públicos: sus acciones y decisiones, sus vínculos, tensiones y consensos, así como los mecanismos a través de los cuales se han articulado las demandas del sector con las decisiones gubernamentales;
- 7) indagar el significado del proceso de integración y del desarrollo económico para los sucesivos gobiernos y para los representantes del sector privado;
- 8) establecer vínculos entre las dinámicas generadas por las relaciones entre aquellos actores y la existencia/inexistencia de restricciones argentinas a la importación;
- 9) comparar los resultados de este análisis en profundidad con los obtenidos en una investigación previa, dedicada al sector del calzado (ver secciones “Antecedentes” y “Actividades y metodología”);
- 10) elaborar una publicación con el análisis y los resultados de la investigación.

El cumplimiento de estos objetivos permitirá identificar las dinámicas de la política comercial, un elemento imprescindible para la planificación de su implementación, la estimación de sus resultados, la evaluación de alternativas y el diseño de nuevas políticas económicas abocadas al desarrollo social y productivo.

Con ello, contribuirá a una evaluación más completa de la participación argentina en el Mercosur, sus problemas y sus posibilidades. Impactará en la definición de estrategias en materia productiva en el marco de este proceso de integración, promoviendo un perfil del mismo que se adapte a las necesidades de desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, los resultados de esta investigación aumentarán el acervo de conocimientos disponible y servirán como insumo científico para la deliberación sobre las estrategias de desarrollo del país; para el avance en los Núcleos Socio-Productivos Estratégicos (NSPE) identificados en el Plan Argentina Innovadora 2020 (como por ejemplo aquel dedicado a la maquinaria agrícola y procesadoras de alimentos, p.62); y para el desarrollo de políticas de fortalecimiento de la innovación tecnológica destinada al desarrollo de proveedores en las cadenas de valor prioritarias establecidas en dicho Plan, como la metalmecánica y los componentes industriales (p. 128).

³ El punto de inicio del período de estudio se ubicó en 2003 como año en el que se puede considerar superada la crisis económica, política y social que desestabilizó al país a fines de 2001 y en el que se inicia un nuevo gobierno electo, que siguió al gobierno de transición durante la crisis. El fin del período coincide con el fin del gobierno del mismo color político del que asumió en 2003 (identificado generalmente como “kirchnerismo”).