



UNL • FACULTAD  
DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

# **Los lineamientos de la política industrial del MERCOSUR entre 1991 y 1998**

Autor: Matías Michailov Martínez

Director de tesis: Dr. Manuel Trevignani

Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas (mención académica)

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral

Agosto de 2025

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 5  |
| Capítulo 1: Tema y problema de investigación.....  | 8  |
| 1.1 La industria como motor del desarrollo .....   | 8  |
| 1.2 La integración regional.....   | 10 |
| 1.3 El MERCOSUR como problema .....  | 11 |
| 1.4 La política industrial del MERCOSUR en los 90 .....  | 12 |
| Capítulo 2: Herramientas conceptuales .....  | 16 |
| 2.1 El estructuralismo latinoamericano -y su renacimiento en el Este Asiático- .....                                     | 16 |
| 2.2 Delimitando las políticas públicas y las políticas industriales en particular .....                                  | 21 |
| 2.2.1 <i>El debate sobre política industrial en el mundo desarrollado</i> .....  | 23 |
| 2.2.2 <i>El debate en el espacio latinoamericano</i> .....   | 24 |
| 2.2.3 <i>Algunos apuntes sobre la actualidad</i> .....   | 26 |
| Capítulo 3: Objetivos y estrategia metodológica.....   | 29 |
| 3.1 Objetivo general .....   | 29 |
| 3.2 Objetivos específicos.....   | 29 |
| 3.3 Diseño de investigación .....  | 29 |
| 3.4 Operacionalización, técnicas y fuentes utilizadas .....  | 30 |
| 3.5 Precisiones sobre el funcionamiento orgánico del MERCOSUR .....  | 34 |
| 3.6 La presentación de los datos en dos subperíodos.....   | 36 |
| Capítulo 4: Liberalización comercial intrarregional y otros avances en el compromiso<br>integracionista (1991-1994)..... | 38 |
| 4.1 Caracterización general .....  | 38 |
| 4.2 Análisis particular de las propuestas y acuerdos .....   | 42 |
| 4.2.1 <i>Propuestas identificadas</i> .....  | 42 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.2 <i>Grado de avance</i> .....   | 50  |
| 4.2.3 <i>Acuerdos alcanzados</i> .....   | 58  |
| 4.3 Las implicancias de las propuestas y políticas analizadas sobre la<br>política industrial..... | 83  |
| Capítulo 5: Hacia la consolidación de la Unión Aduanera (1995-1998) .....                          | 92  |
| 5.1 Caracterización general .....  | 92  |
| 5.2 Análisis particular de las propuestas y acuerdos .....   | 95  |
| 5.2.1 <i>Propuestas identificadas</i> .....  | 95  |
| 5.2.2 <i>Grado de avance</i> .....   | 98  |
| 5.2.3 <i>Acuerdos alcanzados</i> .....   | 121 |
| 5.3 Las implicancias de las propuestas y políticas analizadas sobre la<br>política industrial..... | 132 |
| Conclusión y reflexiones finales.....  | 141 |
| Referencias.....   | 145 |

## Abreviaturas

AEC: Arancel Externo Común

ALADI: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR

CCT: Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR

CE/UE: Comunidad Europea/Unión Europea

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CMC: Consejo Mercado Común

CT: Comité Técnico (de la CCM)

DEC: Decisión del Consejo Mercado Común

GATT: Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio -*General Agreement on Tariffs and Trade*-

GMC: Grupo Mercado Común

PPT: Presidencia Pro Témpore (del MERCOSUR)

RES: Resolución del Grupo Mercado Común

ROM: Régimen de Origen MERCOSUR

SGT: Subgrupo de Trabajo (del GMC)

SM: Secretaría del MERCOSUR

## Introducción

*Cambiar el mundo, amigo Sancho, que no es locura ni utopía, sino justicia.<sup>1</sup>*

En la actualidad (2025), son diversos los indicadores que ilustran una situación global donde persisten elevados niveles de pobreza y desigualdad. Por tomar algunos, se estima que la pobreza, medida en términos de ingresos menores a USD 3 al día, alcanza a aproximadamente 808 millones de personas en el mundo (Banco Mundial, 2025a). En América Latina en particular, ese indicador asciende a más de 35 millones de personas (Banco Mundial, 2025a). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2025) en un esfuerzo reciente por realizar una medición de la pobreza multidimensional acorde al contexto de América Latina y el Caribe han señalado que, para el último dato disponible (2023), el indicador se situaba en un 25,4% de la población<sup>2</sup>. La desigualdad medida en términos del índice de Gini<sup>3</sup> es difícil de expresar a nivel global puesto que no todos los países lo informan. No obstante, otros datos parecen esclarecedores. Oxfam (2025) sostiene que el 1% más rico de la población mundial acapara el 45% de la riqueza total. Lo que es más, la riqueza de los 10 hombres más ricos del mundo en 2024 aumentó en promedio 100 millones de dólares al día (Oxfam, 2025). En América Latina, subsiste el mismo problema de medición del índice de Gini, pero algunos de los países que sí presentan datos llegan a más del 0.5 (Brasil y Colombia) y la mayoría se mantiene dentro del umbral del 0.4-0.5 (Banco Mundial, 2025b).

Estos datos -así como otros tantos- permiten concluir que es necesario transformar la realidad para que estos millones de personas puedan acceder a mayores niveles de bienestar, tanto a nivel mundial como en América Latina en particular (y cada uno de sus países).

---

<sup>1</sup> La cita se atribuye a *El Quijote de la Mancha* de Miguel de Cervantes pero no aparece en el libro como tal.

<sup>2</sup> A pesar de una importante reducción desde 2008 a esa fecha. Las cuatro dimensiones y sus indicadores son: vivienda (condiciones de la vivienda, hacinamiento, acceso a Internet), salud (agua, saneamiento, seguro de salud), educación (inasistencia o rezago, logro educativo, analfabetismo) y Empleo y pensiones (inserción laboral, calidad del empleo, pensiones).

<sup>3</sup> El índice de Gini es un indicador que mide el nivel de concentración de la riqueza en un país. Sus valores se expresan entre 0 y 1, siendo 0 una sociedad donde todos sus habitantes poseen exactamente el mismo nivel de riqueza y 1 donde una persona concentra toda la riqueza.

En ese marco, los estudios, análisis y reflexiones de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas permitieron al autor comprender mejor las estructuras, las ideas, los hechos y las disputas históricas y actuales, fundamentalmente a partir de la consolidación del sistema económico capitalista en adelante. Dentro de los diversos encuadres, despertó especial interés la preocupación por la estructura productiva de los países, y, esencialmente, la necesidad (o no) de transitar por procesos de industrialización que cualifiquen dichas estructuras, permitan la aceleración de la incorporación y difusión del progreso tecnológico, contribuyan a elevar la productividad y, en definitiva, a un mejor reparto de la riqueza y el aumento del bienestar general.

Tanto en el plano teórico como en el empírico, en distintos momentos de América Latina han existido preocupaciones y olvidos sobre este fenómeno. Sin embargo, en pocas ocasiones se ha trascendido de la necesidad de desarrollar procesos industrializadores en marcos nacionales, para considerarlos en una escala mayor, en el plano subregional, regional o incluso continental. Son escasos los análisis que combinan en forma potente las herramientas conceptuales de los estudios del desarrollo y los de la integración regional. Es en esta intersección de saberes que pretende aportar esta tesis.

En concreto, se observa el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como proceso de integración regional, nacido en los años 90 del siglo pasado. Aunque no exento de controversia, se plantea que desde el comienzo del bloque la cuestión industrial estuvo presente -a pesar de no haber sido una artista privilegiada, por el contexto de apertura, desregulación y privatización imperante- y se busca caracterizar cuál fue el enfoque de política industrial del MERCOSUR entre 1991 y 1998.

Este pretende ser el comienzo de una agenda futura y más amplia de investigación. Una agenda que permita conocer más sobre la política productiva e industrial del MERCOSUR en los años posteriores a los abarcados por esta tesis (el comienzo de los años 2000, la etapa progresista o revisionista a partir del 2003, el cambio de época registrado entre 2015 y 2016, entre otras posibles clasificaciones) y cómo llega hasta la actualidad. Incluso, con el objetivo de que esta agenda de investigación permita analizar la situación presente y plantear alternativas de futuro.

En lo que sigue, el capítulo 1 presenta con mayor precisión el tema y el problema de investigación y su fundamentación, cimentado sobre la base de la literatura existente que ha introducido, aunque

en forma fragmentaria, algunos ejemplos o análisis puntuales de política industrial del MERCOSUR en el período objeto de estudio.

El capítulo 2 dialoga entre distintas escuelas de pensamiento -latinoamericanas y globales- para establecer un marco conceptual para analizar y operacionalizar las variables y dimensiones a observar. En el capítulo 3 se especifican el objetivo general, los objetivos específicos y la estrategia metodológica utilizada, así como algunas herramientas sobre el funcionamiento del MERCOSUR que permitan una lectura más sencilla del trabajo. Los capítulos 4 y 5 desarrollan el análisis de los datos en dos subperíodos (1991-1994 y 1995-1998), en atención a una diferenciación existente dentro del período global, surgida del propio Tratado de Asunción y de la literatura de la que se da cuenta. Finalmente, en un último apartado se plasma una conclusión del trabajo y algunas reflexiones finales.

## **Capítulo 1: Tema y problema de investigación**

### **1.1 La industria como motor del desarrollo**

En distintos momentos y lugares de la historia reciente -siglos XX y XXI- se ha discutido con mayor o menor intensidad sobre el rol de la industria para propiciar procesos de desarrollo.

Los denominados pioneros del desarrollo (Buch-Hansen y Lauridsen, 2012; Bustelo, 1999), que eran mayormente autores de los países llamados desarrollados, plantearon ya el desenvolvimiento industrial como una necesidad imperiosa de los países subdesarrollados. Según su concepción, estos países debían seguir un proceso que, aplicadas las medidas correctas, debía cuasi linealmente conducir a la industrialización (Buch-Hansen y Lauridsen, 2012; Bustelo, 1999; Nahón et al., 2006) y, por ende, al desarrollo. Pero también desde los países considerados subdesarrollados surgieron intelectuales preocupados por la necesidad de cambios para superar esa realidad (el subdesarrollo) que esencialmente implicaba altos niveles de pobreza y desigualdad entre sus habitantes (Bustelo, 1999). El estructuralismo latinoamericano fue una de las escuelas de pensamiento que nucleó a varios de esos intelectuales. Esta corriente tuvo un fuerte anclaje en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) creada en 1948. Sucintamente -y sin perjuicio de mayores precisiones que se realizan más adelante-, entendía esencial propiciar una transformación de la estructura productiva de las economías de la región, impulsada especialmente por la conformación de un sector industrial potente, que motorizara la incorporación de progreso técnico y un aumento de la productividad que derivara en mejores salarios y mayor bienestar general (Bielschowsky, 1998; Di Filippo, 2007; Nahón et al., 2006; Lauxmann et al., 2021; Prebisch, 2012; Sztulwark, 2005).

Más adelante en el tiempo -dejando por el momento de lado acontecimientos que fueron marcando avances y retrocesos con respecto a la consideración industrial, que son objeto de discusión posterior- desde otros espacios ha tenido lugar un renacer de la política industrial como estrategia para el desarrollo. Por un lado, los países del Este Asiático -y quienes estudiaron esas experiencias-, apostaron al crecimiento del sector manufacturero y el involucramiento estatal para lograrlo (Castells, 1992; Chang y Zach, 2019; Lauxmann y Juárez, 2024). Por otro lado, a partir de la pandemia por COVID-19 (Cassini y Schorr, 2022) y ante la necesidad de encarar el desafío de la crisis climática (Mazzucato y Rodrik, 2023), ha tenido lugar una nueva ola de políticas industriales



-que también se ve intermediada por la disputa hegemónica global entre Estados Unidos y China y el intento de otros actores (como la Unión Europea) de no quedar atrás-.

Como contraposición, la literatura (y praxis) económica ortodoxa ha relativizado o en algunos casos directamente negado la necesidad del desarrollo industrial para los países subdesarrollados o periféricos -como los denominó el estructuralismo-. La versión más tradicional de esta postura se basa en la teoría de las ventajas comparativas estáticas explicitada por David Ricardo (Krugman y Obstfeld, 2006; Ocampo y Ros, 2013). En síntesis, este *corpus* sostiene la necesidad de que los países se especialicen en producir y comerciar aquellos bienes (o servicios) en los cuales tienen ventajas comparativas estáticas: por su situación geográfica, climática, de fuerza de trabajo u otras. Para la periferia -y la región latinoamericana en concreto- esto significaría la perpetuación de la extracción y comercialización de materias primas (agrícolas, ganaderas, mineras), con muy poco o nulo valor agregado. Una versión más refinada y actual argumenta que la industria ya no es el sector donde se registra el mayor progreso tecnológico, la incorporación de valor y la alta productividad (Baldwin y Forslid, 2019; Chang et al., 2016; Hauge, 2023; Nayyar et al., 2021). En el capitalismo actual, ese sector sería el de servicios, por lo que saltar la industrialización -en algunos casos- o aceptar la desindustrialización prematura -en otros-, se presenta como un proceso razonable y hasta deseable para los detractores de la política industrial (Chang, 1994; Nayyar et al., 2021).

En este trabajo la consideración del sector industrial se estima aún muy relevante para el desarrollo de los países latinoamericanos. Como sostienen Chang et al. (2016) y Hauge (2023), es cierto que desde un tiempo a esta parte se ha producido un declive en la proporción de la producción manufacturera sobre el PBI total mundial. Sin embargo, esto se explicaría -entre otros motivos- por la elevación de la productividad, por lo que en esta misma causa -su alta productividad- radica la importancia del sector. Esto, a efectos de los países de la periferia, puede ser un indicador de que para mejorar su estructura productiva aún tiene sentido apostar por transitar un proceso industrializador. Lo que es más, la teórica explosión de los servicios como dinamizadores de las economías de países desarrollados -y también periféricos o del Sur Global- en parte se explica por la forma en como esto se mide. Con anterioridad, dice Hauge (2023), muchos de estos servicios que hoy son ejecutados por empresas tercerizadas antes eran parte del mismo conglomerado productivo, cuyo fin era -y sigue siendo en la cadena- producir manufacturas. Finalmente, un

argumento adicional. Incluso si se pensara -y actuara- sobre la base de intentar desarrollar todos los sectores de la economía -primario, secundario y terciario-, la industria (manufacturera) es extremadamente relevante a la hora de proveer insumos de alto contenido tecnológico para los demás sectores que aportarían a la elevación de su productividad (Lauxmann y Juárez, 2024). Desde maquinaria para el sector agrícola hasta hardware para los servicios de tecnologías de la información y comunicación (Hauge, 2023).

## **1.2 La integración regional**

Al tiempo que esta preocupación por problematizar el impulso a procesos industriales nacionales es parte de la motivación de esta investigación, existe un segundo asunto relevante. Se trata, ni más ni menos, de la integración regional como plataforma para implementar propuestas de política industrial. La integración no como un fin en sí mismo, sino como un medio para colaborar con el proceso industrializador (Pinto, 2019; Trevignani et al., 2024). La necesidad de la complementación productiva regional ya era identificada por el estructuralismo de mediados de siglo XX (CEPAL, 1959; Pinto, 2019; Prebisch, 1959). En primer lugar, porque la estrechez de los mercados nacionales requería ampliar los mismos y generar un mercado regional, facilitando así la mejora de las ineficiencias del sector manufacturero (Trevignani et al., 2024). En segundo lugar, porque esto proporcionaría la posibilidad de adquirir divisas a través del comercio intrarregional (Trevignani et al., 2024). En tercer lugar, la propuesta cepalina consideraba la posibilidad de complementación entre las industrias que se hubieran desarrollado o pudieran desarrollar en el futuro entre los distintos países (Eder, 2019; Prebisch, 1959). Finalmente, la integración latinoamericana también se concebía para mejorar el poder negociador de la región en el sistema internacional (Prebisch, 1959; Trevignani et al., 2024).

La integración -primero de hecho y luego formal- también fue parte de la agenda del éxito de los países del Este Asiático (Sugihara, 2019), aunque estos habían desarrollado el comercio intrarregional desde varios siglos antes de su despegue. Sugihara (2019) y Akamatsu (1962) presentan este proceso en una lógica que se denominó de *flying geese* (el vuelo del ganso) en donde uno de los países se convertía en líder (en primera instancia, Japón) en desarrollar una industria y luego los demás lo seguían e intercambiaban posiciones, haciendo que el primero volviera a empezar -en algún punto- pero para desarrollar otro segmento o sector de mayor valor agregado y sofisticación tecnológica, y así sucesivamente (Akamatsu, 1962).

Teniendo en cuenta ambas cuestiones -la problematización de la industrialización y la integración regional como medio para propiciarla-, se estima de interés analizar un caso concreto que involucrara ambos campos de estudio.

### **1.3 El MERCOSUR como problema<sup>4</sup>**

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un bloque de integración regional formal, establecido en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Con más de 30 años de existencia, en la actualidad es objeto de debate permanente tanto a la interna de estos países, así como entre los mismos. En muchos casos, se evalúa su desempeño en forma negativa, lo que ha llevado a distintos actores -tanto políticos como académicos- a realizar propuestas de reforma del bloque, bajo los paraguas de modernización o flexibilización (Bartesaghi, 2022; Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 2022). Si bien esta discusión no es nueva (Barceló, 2023), se ha reeditado en estos últimos años con mayor fuerza y con un tono distinto al que se venía intercambiando con anterioridad. Incluso, hoy en su versión más extrema estas voces sugieren la ruptura de algunos de sus miembros con el MERCOSUR (EFE, 2025).

No obstante, las propuestas más serias sobre la flexibilización se concentran fundamentalmente en dos aspectos<sup>5</sup>. El primero de ellos, se vincula con modificaciones de los instrumentos comerciales internos, dentro de los cuales Briceño Ruíz (2022) subraya específicamente la búsqueda de reducir el Arancel Externo Común (AEC)<sup>6</sup>. El segundo de ellos se relaciona con un cambio de reglas respecto a las negociaciones de acuerdos comerciales del MERCOSUR con terceros países o bloque de países. La Decisión No. 32/00 (del año 2000) del Consejo Mercado Común (CMC) - órgano máximo de decisión- del MERCOSUR estableció el compromiso de los Estados Parte (EP) de negociar en forma conjunta con terceros países o bloques de países. El cuestionamiento en este caso tiene que ver con la posibilidad de habilitar a los países que así lo deseen a negociar bilateralmente<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Este subtítulo se inspira en el libro del uruguayo Alberto Methol Ferré denominado *El Uruguay como problema*, que plantea un análisis histórico y geopolítico sobre la existencia misma del país (Methol Ferré, 2024 [1967]).

<sup>5</sup> Para mayor profundidad de estas discusiones, ver entre otros: Barceló (2023), Barrenengoa y Barceló (2021), Bartesaghi (2022), Briceño Ruíz (2022) y Caetano (2021).

<sup>6</sup> El Arancel Externo Común se estructura dentro de un espacio económico (en este caso, el MERCOSUR) para regir frente a terceros países. Así, un producto que se encuentre dentro de la lista alcanzada por el AEC pagará los mismos derechos para ingresar a Argentina, Brasil, Paraguay o Uruguay.

<sup>7</sup> El primer caso paradigmático fue el de Uruguay, que anunció que pretendía negociar Tratados de Libre Comercio en forma unilateral. En setiembre de 2021, el entonces Presidente Luis Lacalle Pou anunció el inicio de negociaciones

Es difícil encontrar en el marco de estos debates y propuestas alguna centrada en la cuestión productiva, y menos aún, en la industrial en particular. Esto, de acuerdo con lo explicitado en este trabajo, enfrenta a la región con pocas perspectivas de cambio, prolongando su situación estructural actual, a partir de la cual será muy difícil elevar el bienestar y la calidad de vida -en última instancia- de su población. Es por eso que analizar el caso del MERCOSUR, con sus marchas y contramarchas, adquiere relevancia como objeto de estudio. Y en este marco, conocer y analizar el pasado de la política industrial en el seno del bloque es un primer insumo relevante para, en una próxima agenda de investigación, evaluar el presente y sugerir posibles cursos de acción para el futuro.

#### **1.4 La política industrial del MERCOSUR en los 90**

Esta investigación aborda concretamente el papel que tuvo la política industrial en el nacimiento y primeros años del MERCOSUR (1991-1998). La ubicación del MERCOSUR en el ámbito latinoamericano -que no solo es objeto de la maestría, sino una preocupación permanente del tesista con relación a su situación periférica estructural (Bielschowsky, 1998; Nahón et al., 2006, Sztulwark, 2005)- lo hacen *per se* un objeto de estudio pertinente. A esto se suma, tal como sugiere Briceño Ruíz (2007), que este bloque de integración es, probablemente, uno de los más avanzados de la región, a pesar de las críticas referidas.

No menos cierto es que el MERCOSUR surgió en una época -años 90 del siglo pasado- marcada por el retorno de las ideas ortodoxas en el plano económico, en lo que Tøye (1987) denominó la contrarrevolución neoclásica, y, en el plano político, del neoliberalismo. Este cuerpo de ideas, lejos de propiciar la transformación de la estructura productiva de los países de la periferia, apuntaba a reforzar su subordinación a la tradicional función de proveedora de materias primas, asentada en la ya mencionada teoría clásica de las ventajas comparativas de Ricardo (Krugman y Obstfeld, 2006). Este nuevo liberalismo surgió en un contexto donde se estaban suscitando nuevas formas de organización de la producción a nivel mundial en base a cadenas o redes y de forma deslocalizada, donde las empresas comenzaron a elegir en qué espacios del mundo realizar cada etapa del proceso productivo -de acuerdo con conveniencias de costo de la mano de obra o

---

formales con China (Fernández, 2021), que no han presentado avances significativos (Ámbito, 2023). El Presidente argentino, Javier Milei, ha adoptado una postura similar luego de su asunción, en particular por su intención de celebrar un TLC con Estados Unidos (EFE, 2025).

ubicación de recursos naturales- (Baldwin, 2011; Dabat et al., 2015; Gereffi, 2001; Lauxmann et al., 2021). Y fue nuevamente hacia la periferia -con excepciones notables-, hacia donde se deslocalizaron los procesos con menor productividad y con menor incorporación de progreso técnico.

Esto que se registraba en el plano económico tuvo su correlato político. Inicialmente con los gobiernos de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en Estados Unidos como abanderados (Dabat, 2010) y posteriormente con la amplia difusión de las recetas del Consenso de Washington (Kuczynski, 2003; Williamson, 1993). Este cuerpo de pensamiento -ideado fundamentalmente para la acción de los países subdesarrollados- tenía como propuestas salientes: la menor intervención del Estado, la desregulación, las privatizaciones, la apertura unilateral al libre comercio y a la facilitación de la llegada de Inversión Extranjera Directa, entre otras.

Específicamente con relación a la política industrial, suele referirse a esta época como abanderada de la idea de que “la mejor política industrial es la que no existe”<sup>8</sup>. No obstante, tanto en el plano teórico como en el empírico se registraron matices. En parte como reacción al enfoque neoliberal (Leiva, 2008; Sunkel y Zuleta, 1990), coexistió la visión de la CEPAL de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990), en el plano general, y del regionalismo abierto (CEPAL, 1994), en el plano particular de la integración regional. Este abordaje cepalino fue, para algunos, la reactualización del pensamiento del estructuralismo originario, mientras que para otros significó el abandono de sus principios ordenadores básicos y su sustitución por otros, más cercanos al neoliberalismo predominante (Ormaechea, 2022; Sunkel y Zuleta, 1990).

Resumidamente, la propuesta del neoestructuralismo -como se lo conoció- intentó retomar la centralidad de la preocupación por la transformación productiva, aunque con un énfasis distinto al paradigma cepalino anterior. Este se basó en el concepto de competitividad sistémica, que ponía el eje en el aprovechamiento y la sinergia que debía propiciarse entre todos los sectores de la economía (primario, secundario y terciario), y no únicamente en la industria manufacturera<sup>9</sup>. Además, en contraste con la recomendación neoliberal, sostenía el neoestructuralismo una función

---

<sup>8</sup> Se atribuye esta frase a Carlos Solchaga, economista y Ministro de Industria (1982-1985) y de Economía y Hacienda (1985-1993) durante los gobiernos de Felipe González en España. De todas formas, no se ha encontrado una fuente que confirme fehacientemente que esto haya sido así, al menos en forma pública (Díaz-Giménez y Ors Villarejo, 2024).

<sup>9</sup> Esto se analiza con mayor detalle en el Capítulo 2, apartado 2.2.2.

importante, aunque no directora, del Estado en favorecer la coordinación entre todos los actores (públicos y privados) para lograr desplegar actividades de mayor incorporación de tecnología, así como la inversión en algunas áreas claves (Bielschowsky, 1998; Ormaechea, 2022; Sunkel y Zuleta, 1990).

Asimismo, algunos autores que trabajaron sobre la caracterización del MERCOSUR en sus primeros años -ya fuera de forma agregada o en temas específicos- (Bittencourt, 2003; Bouzas, 1997; Botto y Molinari, 2013; Briceño Ruíz, 2007; Caetano, 2021; Chudnovsky et al., 1996; da Motta Veiga, 1999, 2003; Eder, 2019) esbozaron o directamente identificaron arreglos que pueden ser considerados de política industrial en este período. En algunos casos esto sucedió en tanto medidas específicas del bloque como tal y en otros como autorización a la adopción o mantenimiento de políticas nacionales (da Motta Veiga, 2003).

La delimitación temporal concreta responde además a otras consideraciones. El primer tramo del período estudiado (1991-1994) fue catalogado por el propio Tratado de Asunción (1991, p. 2) como “período de transición”, mandatando, por ejemplo, a trabajar sobre acuerdos sectoriales.<sup>10</sup> Por su parte, el segundo tramo (1995-1998) correspondió a un período de mayor maduración, donde se suponía que ya debía estar en funcionamiento pleno el Mercado Común. Estos ocho años dan la oportunidad de observar ambos momentos.

Asimismo, luego de este período de 8 años, el contexto cambió: en 1999 irrumpió con fuerza la crisis financiera en Brasil, a la que seguiría una de peores características en Argentina en 2001 y otra en Uruguay en 2002 (Briceño Ruíz, 2022). Y, posteriormente, algunos autores (Briceño Ruíz, 2007, 2013; Eder, 2019) hablan ya de una nueva etapa del MERCOSUR en los albores del siglo XXI. Un hito simbólico de esta nueva etapa es, para algunos autores, el Consenso de Buenos Aires de 2003 (Briceño Ruíz, 2013). Esta proclama de los entonces Presidentes Néstor Kirchner (Argentina) y Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) dio paso, de alguna manera, a la etapa del progresismo en el MERCOSUR -o, como lo denomina Briceño Ruíz (2013), el eje revisionista de la integración regional (revisionista con relación al período de los años 90)-. Los primeros antecedentes de esta nueva etapa, no obstante, pueden rastrearse incluso hasta el año 1998, con la firma de la Declaración Sociolaboral del bloque y luego la firma de un acuerdo sobre seguridad

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, ya el Anexo IV del Tratado creó un subgrupo del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo del MERCOSUR) denominado “Política industrial y tecnología” (SGT No. 7).

social, a lo que siguió el establecimiento de una instancia de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social en el 2000, entre otros hitos (Briceño Ruíz, 2013). En los años posteriores al 2003 se consolidaron estas decisiones institucionales y se crearon otras estructuras, así como se comenzó un proceso de cierto énfasis productivo y de reducción de las asimetrías (Briceño Ruíz, 2013).

En suma, las preocupaciones presentadas y la literatura previa examinada justifican explorar en profundidad la cuestión industrial en estos primeros años del MERCOSUR (siempre teniendo en cuenta que, por el propio contexto mencionado, esta arista no era la privilegiada por el bloque y sus países constitutivos). Al mismo tiempo, a pesar de los estudios previos señalados, no se dispone de un análisis que permita construir una caracterización específica de la consideración de la cuestión industrial a partir de la indagación y el estudio pormenorizado de lo que efectivamente se discutió (a partir de propuestas) y lo que se acordó (y por ende se transformaron en políticas). Ese es el aporte adicional que se pretende ofrecer con este trabajo: brindar una mirada global del período (1991-1998) a partir del anclaje en las propuestas y/o acuerdos en materia industrial, que sirva también a la construcción de una agenda que continúe problematizando el pasado, siempre con el objetivo de construir mejores alternativas para el presente y el futuro.

## Capítulo 2: Herramientas conceptuales

Al contextualizar y presentar el tema y problema de investigación de este trabajo, se refirió al aporte de la escuela estructuralista latinoamericana, que analizó ampliamente la estructura productiva de América Latina e identificó necesidades de transformación, así como propuestas para lograrla. También se hizo alusión a las contribuciones de los países del Este Asiático a la problematización de este asunto. La primera parte de este capítulo dialoga principalmente entre estos dos grandes aportes.

Asimismo, en virtud del objeto de esta investigación, la segunda parte del capítulo da cuenta y delimita los conceptos de política(s) pública(s) y específicamente el de política(s) industrial(es), con los que se trabajó para definir y operacionalizar las variables estudiadas, hacer el relevamiento de los datos y posteriormente el análisis de los mismos.

### 2.1 El estructuralismo latinoamericano -y su renacimiento en el Este Asiático-

El estructuralismo, como se refirió, se cristalizó fundamentalmente en torno al trabajo de la CEPAL (inicialmente una Comisión para “América Latina” a la que luego se le añadió “y el Caribe”), de la cual el economista argentino Raúl Prebisch fue su segundo Secretario General (Bielschowsky, 1998; Nahón et al., 2006; Santa Cruz, 1995). La importancia de Prebisch para el pensamiento estructuralista y la construcción misma de la CEPAL no comenzó con su incorporación formal a la organización. En 1948, el autor publicó un artículo que marcaría (simbólicamente) el comienzo del paradigma estructuralista: *El desarrollo de América Latina y alguno de sus principales problemas* (Prebisch, 2012). Este documento fue considerado como un “manifiesto” (Hirschman, 1968, p. 2, traducción propia), que sentó las bases económicas, sociales e incluso políticas para los estudios, discusiones y propuestas que a *posteriori* tuvieron lugar en el marco de la CEPAL -y fuera de ella- (Svampa, 2016).

El liderazgo de Prebisch también posibilitó que diversos autores muy importantes se sumaran al trabajo de la CEPAL y al estudio de las condiciones de las economías latinoamericanas en general, partiendo del análisis estructuralista. Aníbal Pinto, Celso Furtado, Juan F. Loyola, Osvaldo Sunkel, fueron algunos de los economistas más destacados que acompañaron este proceso. Aunque inicialmente las consideraciones realizadas fueron eminentemente economicistas (y dejaban de lado, tal vez, algunas relaciones sociales y de poder que estaban detrás de ellas), la CEPAL fue



añadiendo a su elenco a otros científicos sociales, de los cuales cabe destacar a José Medina Echavarría -por su aporte sociológico sobre la estructura de las sociedades latinoamericanas- y a Jorge Graciarena, estudioso vinculado al tema del poder (Svampa, 2016).

Cierto es también que, en determinado momento, algunos de estos autores (por ejemplo Furtado) y otros que no fueron nucleados en la Comisión, optaron por una construcción teórica distinta, criticando algunos aspectos del estructuralismo y constituyendo una nueva corriente que fue denominada como escuela de la dependencia (Nahón et al., 2006; Svampa, 2016). Si bien sus contribuciones tomaron elementos del enfoque centro-periferia -que se analiza a continuación-, identificaron otros aspectos aun más profundos del capitalismo como sistema global y jerárquico que obturaban el desarrollo. Esto, en varias de las versiones de la dependencia, tornaba necesarias acciones más rupturistas con el sistema para lograr avances reales en la búsqueda del desarrollo (Nahón et al., 2006).

Retomando el análisis de los principios fundamentales del estructuralismo, el primer elemento que es necesario introducir es la explicación del paradigma centro-periferia. En tanto esquema histórico-estructural, se proponía estudiar las condiciones socio-económicas de la economía real (y no de modelos teóricos). A partir de esta idea, el estructuralismo adujo en gran medida que el legado histórico de la región -esencialmente, la inserción primario-exportadora desde la época colonial- había condicionado la estructura productiva de la misma (Di Filippo, 2007; Sztulwark, 2005). La economía mundial en la cual se insertaba la región latinoamericana no era, entonces, anárquica y horizontal, sino que por el contrario tenía una estructura, una organización sistémica de partes -jerarquizadas, con funciones definidas e interrelacionadas- que conformaban un todo. Esas partes eran el centro y la periferia. Con una trayectoria diferente y desigual, el proceso de acumulación capitalista, basado fundamentalmente en el progreso tecnológico y el aumento de la productividad -ergo, de la tasa de ganancia-, no se había dado ni se estaba dando de la misma manera en países centrales que en países periféricos (Sztulwark, 2005).

El centro estaba conformado por aquellos países que habían desarrollado tempranamente un sector agrícola-agropecuaria y que, con la acumulación de capital y su reinversión, habían transitado hacia una siguiente etapa: el desarrollo de un sector industrial muy potente, en el cual -en el momento que escribían Prebisch y la CEPAL- se estaba produciendo la mayor cantidad de incorporación de progreso técnico y elevación de la productividad. Esto redundaba, en general, en

mayores niveles salariales y de bienestar de toda la población. La periferia, por el contrario, todavía concentraba su mayor parte de la producción en actividades agrícolas, ganaderas, mineras, es decir, de extracción y comercialización de materias primas y alimentos (Nahón et al., 2006; Sztulwark, 2005). El aparato industrial era muy incipiente o inexistente. Naturalmente, en la periferia los niveles salariales eran mucho menores y la desigualdad aun más acuciante (Bielschowsky, 1998; Di Filippo, 2007; Nahón et al., 2006; Pinto, 2019).

Un concepto muy importante que acuñó el estructuralismo latinoamericano para explicar más claramente esta diferenciación entre centros y periferias fue el de heterogeneidad estructural (Bielschowsky, 1998; Pinto, 1970). En tanto en los países centrales una estructura diversificada permitía que las mejoras tecnológicas y de productividad se esparcieran por todo el entramado productivo (haciéndolo más homogéneo), en la periferia esto no ocurría. En general, apenas existían algunos enclaves primario-exportadores con mayor incorporación de progreso técnico y productividad más elevada (debido a que así lo requería el centro que demandaba sus productos), pero esto no se trasladaba al resto de los sectores (la incipiente industria en los países que estaban desarrollándola y los servicios). También existían diferencias notorias intra-sectoriales, donde producciones modernas eran muchas veces más productivas que las atrasadas o primitivas (Pinto, 1970). Por otra parte, tampoco existían mecanismos para que los avances en términos de productividad y derrame tecnológico en algunas actividades o sectores fueran aprovechados por la sociedad en su conjunto (Bielschowsky, 1998).

Este análisis del sistema económico mundial y sus partes constitutivas, llevó a Prebisch a estudiar la relación que había entre ellas, esencialmente explicada a través de la división internacional del trabajo y el comercio internacional (Kay, 1991; Nahón et al., 2006). En el centro desarrollado se producían las manufacturas -de cada vez mayor complejidad tecnológica- que no solo eran consumidas en los mercados domésticos, sino también exportadas al resto del mundo. La periferia subdesarrollada ocupaba la función de proveedora de las materias primas que luego serían sometidas a los procesos industriales manufactureros en el centro. Este intercambio, según los marcos teóricos ortodoxos debía llevar a obtener ganancias similares para cada parte, en función de la teoría de las ventajas comparativas imperante (Krugman y Obstfeld, 2006). Sin embargo, Prebisch descubrió que eso no estaba sucediendo y, muy por el contrario, los precios de las exportaciones latinoamericanas comparativamente iban decreciendo, mientras los precios de las

exportaciones del centro (importaciones de la periferia) aumentaban (Prebisch, 2012). Cada vez se necesitaban exportar más productos primarios desde la periferia para poder pagar las importaciones de la misma cantidad de manufacturas. Esto naturalmente hacía que el intercambio fuera cada vez más asimétrico, y a esta tesis se la llamó deterioro de los términos de intercambio (Bielschowsky, 1998; Nahón et al., 2006; Pinto, 2019; Prebisch, 2012; Sztulwark, 2005).

Es en virtud de este diagnóstico que Prebisch y la CEPAL marcaron la necesidad de impulsar la actividad industrial, que era donde se estaba concentrando cada vez más el avance tecnológico y su difusión. Esto permitiría equiparar los niveles de incorporación de tecnología y aumento de la productividad en el sector primario y secundario, y de esta manera tender a una homogeneización de la estructura productiva. Para que esto sucediera, no era viable dejarlo al libre arbitrio de las fuerzas del mercado (Bustelo, 1999; Pinto, 2019). Era necesario el rol central del Estado, planificando y generando incentivos para la industrialización (Bielschowsky, 1998; Bustelo, 1999; Nahón et al., 2006; Pinto, 2019; Prebisch, 1954). La aplicación de estas ideas del estructuralismo -y otras que no fueron propias de los autores ni de la CEPAL pero fueron asociadas a ellos- mostró un importante crecimiento de la industrialización y del producto de los países latinoamericanos hasta mitad de los años 50, aproximadamente (CEPAL, 1959). Sin embargo, ya sobre el final de la década del 50 y los años 60 empezó a agotarse el modelo sustitutivo de importaciones -que en parte había sido propiciado por el estructuralismo y en parte había sido seguido por los distintos países adoptando sus propias interpretaciones de los postulados de la CEPAL-. Esto tuvo como resultado, según resumen Nahón et al. (2006):

considerable inestabilidad macroeconómica; importantes tasas de inflación; desarrollo industrial (sobre todo en sectores elaboradores de bienes de consumo no durables); persistencia -incluso acrecentamiento- de la restricción externa (a pesar de los esfuerzos realizados en términos de sustitución de importaciones); y fuerte concentración del ingreso y deterioro significativo en el nivel de vida de la población (en particular, de los sectores de menores ingresos). (p. 343)

Como parte de las herramientas para superar este escenario, tempranamente Prebisch y la CEPAL enfatizaron la necesidad de apelar a la integración regional, en concreto bajo la forma de un Mercado Común Latinoamericano (CEPAL, 1959; Prebisch, 1959), fundamentalmente para ampliar los mercados domésticos, incrementar las divisas de los países participantes (reduciendo

la restricción externa) y obtener bases sólidas para la etapa de industrialización pesada o difícil (Pinto, 2019)<sup>11</sup>.

Ante las dificultades manifiestas de finales de los 50 y la década del 60 y la posterior crisis de 1973, las políticas intervencionistas y pro-industrializadoras comenzaron a dejar de aplicarse. En varios casos gracias a la imposición de regímenes dictatoriales, tuvo lugar un retorno de la economía ortodoxa, que entre otras cosas, volvió a poner el énfasis en la superioridad del mercado como agente regulador de todo el proceso económico y, especialmente, en la apelación a las ventajas comparativas estáticas de América Latina para su desarrollo (o estancamiento, según como se lo mire) productivo.

En este contexto, fue en otro espacio de acumulación que resurgieron ideas vinculadas al rol del Estado como director del proceso de industrialización y desarrollo. En el Este Asiático, desde los años posteriores al fin de la segunda guerra mundial en adelante se registraron experiencias que rescataron estas ideas y propiciaron un desarrollo muy importante de la industria en Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur (Amsden, 2004; Castells, 1992; Wade, 2008; Zurbriggen y Travieso, 2016). Aunque con un proceso con similitudes y diferencias, y anclado fundamentalmente en su historia milenaria, China también recorrió posteriormente un camino pro-industrializador que la catapultó a ser la potencia que es actualmente (Cesarín, 2004).

Esto provocó un cambio muy importante en la matriz productiva de estos países, que no solo se especializaron en manufacturas intensivas en mano de obra, sino también -con el transcurso del tiempo- ingresaron en segmentos y sectores cada vez más intensivos en alta tecnología (Amsden, 2004; Gereffi, 1989). De acuerdo con Castells (1992) y Zurbriggen y Travieso (2016), además de cualificar sus estructuras económicas, también lograron mejoras sustanciales en la reducción de los niveles de desigualdad y pobreza. Si bien fueron diversas las estrategias utilizadas y las políticas industriales específicamente aplicadas en cada uno de estos (y otros) países, Amsden (2001), presenta al menos cuatro funciones básicas y comunes a lo que denominó “el Estado desarrollista” (Amsden, 2001, p. 125). La existencia de una banca para el desarrollo, la incorporación y administración de contenido local, la protección selectiva de algunos sectores y la formación de compañías nacionales configuraron estas cuatro funciones. Asimismo, plantea que

---

<sup>11</sup> Ver también Capítulo 1, apartado 1.2.

dos principios rectores guiaron el desarrollismo en estos países. Por un lado, hacer del sector manufacturero un negocio atractivo para las firmas privadas (a través de distintas medidas, como los subsidios) y, al mismo tiempo, guiar a dichas firmas a orientar su accionar a resultados y a redistribuir sus ganancias, generando bienestar a la sociedad en general.

En suma, la importancia de la industrialización para cualificar las estructuras productivas de los países, tender a una mejor distribución de la riqueza y el bienestar e, incluso, salir de posiciones periféricas, tiene no solo un anclaje teórico profundo sino también experiencias que en la práctica han demostrado su éxito.

Es por eso que, a fin de avanzar en el marco conceptual que permite abordar el objeto de estudio de esta investigación -las propuestas y acuerdos de política industrial en el seno del MERCOSUR- se hace necesario caracterizar y delimitar: i) el campo de las políticas públicas en general y ii) el de la(s) política(s) industrial(es) en particular.

## **2.2 Delimitando las políticas públicas y las políticas industriales en particular**

En primer lugar entonces, es preciso discutir brevemente el concepto de política pública. Existen diversas formas de hacerlo según el encuadre teórico -e incluso epistemológico- al que se refiera.

En primer lugar, una definición clásica de Meny y Thoenig (1992) indica que una política pública es cualquier “actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (p. 89). Así conceptualizada, pareciera que el centro del análisis estaría en la o las autoridades con capacidad para desarrollarlas, aunque posteriormente estos mismos autores ofrecen una caracterización más amplia. El contenido, el programa, la orientación normativa, la posibilidad de coerción y la competencia social (a quienes se dirige) forman parte de una suerte de descomposición de la noción de política pública (Meny y Thoenig, 1992).

Prácticamente estas mismas características son analizadas por Fontaine (2015). En esencia, estas actividades gubernamentales tienen un contenido explícito, un tema o asunto sobre el cual se pretenden lograr cambios o resultados. Generalmente se enmarcan en una estrategia (o al menos en un marco de acción más general) y están imbuidas de unas preferencias y unos objetivos -la orientación normativa- que son menester de quien toma la decisión de ejecutarlas (Meny y Thoenig, 1992; Fontaine, 2015). Meny y Thoenig (1992) refieren además, como se mencionó, al poder de coerción que tienen las autoridades gubernamentales para hacer cumplir determinada

política -incluso a través del uso de la fuerza- y por último, también a la “competencia social” (p. 91).

Esta última idea da paso al diálogo de la conceptualización de políticas públicas sintetizada hasta ahora con los aportes de Subirats et al. (2008). Si bien estos autores comparten los rasgos generales del análisis mencionado, presentan una mirada que también es interesante incorporar. En su examen de este asunto, pone en el centro a la resolución de problemas sociales -que son identificados como tales por su condición de injustos o inaceptables- y a la interacción que se produce entre actores gubernamentales y actores privados (grupos afectados por determinada situación, grupos de interés, sindicatos, empresarios, entre muchos otros) para trabajar sobre ello.

Aquí aparece otro elemento, que refiere a quién puede ser el titular de una política pública. Si bien en principio esta posibilidad se reserva al Estado, Subirats et al. (2008) no descartan que haya acciones que puedan catalogarse como políticas públicas que sean ejercidas por otras entidades no públicas. En esta investigación, particularmente, se considera que una organización constituida por Estados -a fin de promover la integración económica, como es el caso del MERCOSUR- tiene la capacidad de ser titular de políticas públicas. En este sentido, a partir de algunas contribuciones como las de Barnett y Finnemore (2004), es posible argumentar que las organizaciones internacionales han adquirido, de un tiempo a esta parte, su propia racionalidad, burocracia, capacidad de agencia e incluso intereses propios, distintos a los de su Estados constituyentes. Sin llegar a ese punto (el de una acción propia, casi autónoma del MERCOSUR -menos aún en sus inicios-), sí se parte de la base de que el bloque tiene la legitimidad suficiente como para ser titular de políticas.

En segundo lugar, es necesario explorar el concepto específico de política(s) industrial(es). El debate en estos términos (es decir, con la denominación de política industrial, su delimitación conceptual, y sus ventajas y desventajas) comenzó a producirse recientemente, según Chang (1994). En particular, luego de la crisis de mediados de los 70 del siglo pasado.

Sin embargo, como demuestran muchos estudios, la mayoría de los países capitalistas avanzados habían aplicado lo que podrían considerarse medidas de política industrial (Chang, 1994, 2013; Cimoli et al., 2017). A modo de ejemplo, Chang (2013) presenta la situación de diversos países hoy considerados desarrollados que forjaron su potencial industrial a partir de políticas estatales activas: Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia, Suecia, Países Bajos, Suiza, Japón y

otros países del Este Asiático. Las medidas que apalancaron su desarrollo fueron enormemente variadas, en muchos casos dependiendo de la época en que se haya producido el despegue, pero iban desde la simple orientación a los emprendimientos privados hasta el fuerte direccionamiento, protección, prohibiciones e, incluso, la propia inversión estatal o propiedad de firmas en sectores clave (Amsden, 2001; Chang, 2013).

El debate planteado en el último cuarto del siglo pasado adquirió dos planos. Por un lado, definir qué es concretamente lo que se puede considerar política industrial. Por otro lado, dirimir si es conveniente o no aplicar políticas industriales (más allá de la definición que se les dé).

### ***2.2.1 El debate sobre política industrial en el mundo desarrollado***

Reich (1982) es uno de los más importantes proponentes de política industrial de los Estados Unidos, de acuerdo con Chang (1994). Su definición de política industrial incluye las siguientes medidas: favorecimiento de industrias promisorias, creación de mano de obra calificada, desarrollo de infraestructura y, políticas regionales. Pinder (1982), citado por Chang (1994), incluye además otras políticas de apoyo general a las industrias: capital humano, incentivos fiscales y financieros para la inversión, programas de inversión pública, políticas de compras públicas, incentivos fiscales para I+D, políticas específicas a nivel de firmas, políticas antimonopolio, políticas de fusión para crear “campeones nacionales”, apoyo a pequeñas firmas, políticas regionales, protección generalizada al comercio y, políticas sectoriales.

Entre los que adoptan una postura contraria a la política industrial, también hay quienes tienen una visión abarcativa. Para Donges (1980) políticas industriales son “todas las acciones del gobierno que afectan la industria (p. 189)” (Chang, 1994, p. 59, traducción propia). Para Corden (1980):

la mejor política industrial puede ser proveer adecuada infraestructura, algunos límites a los poderes monopólicos y de cárteles, un sistema educativo que ayude a generar el capital humano para el éxito industrial, una guía indicativa sobre el futuro industrial, estabilidad y simpleza en el sistema impositivo, un mercado de capitales flexible y libre y un movimiento importante hacia ningún tipo de protección sectorial, sea directa o indirecta. (p. 182-3, citado en Chang, 1994, p. 59, traducción propia)

Según Chang (1994) todas las políticas descriptas por estos autores tendrían implicaciones para el desarrollo industrial. Sin embargo, según su mirada, no es útil clasificar toda política que afecta el

desarrollo como política industrial, porque el término acaba utilizándose como *catch-all* y eso sobrecarga el concepto de política industrial. Entre los que proponen una acepción más acotada del término está Johnson (1984): “un término sumario para las actividades del gobierno que pretenden desarrollar o sostener varias industrias en una economía nacional para mantener su competitividad global (p.7)” (Chang, 1994, p. 59, traducción propia). Pero también él incluye políticas como: incentivos gubernamentales para el ahorro privado, inversión, investigación y desarrollo y mejoras en las relaciones gerencia-trabajo. Landesmann (1992) hace una contribución importante al enfatizar la naturaleza particularista o discriminatoria de la política industrial. De acuerdo con esta visión, la política industrial está “designada para ser específica, ej. dirigida a una industrial particular, firmas en concreto, regiones o grupos en el mercado de trabajo, etc. más que general... (p.245)” (Chang, 1994, p. 60, traducción propia). Chang (1994) al hacer un repaso de estas definiciones, entiende que siguen siendo muy sobrecargadas para ser útiles en la práctica. Y propone él mismo una definición: “política cuyo objetivo son industrias particulares (y las firmas) para conseguir resultados que son percibidos por el Estado como más eficientes para la economía en su conjunto” (p. 60, traducción propia).

### ***2.2.2 El debate en el espacio latinoamericano***

Dentro de las contribuciones latinoamericanas al respecto, como se ha señalado, el estructuralismo originario abogó por la fuerte intervención del Estado en la planificación del desarrollo. Un Estado que no sustituyera a la acción del empresario privado (Prebisch, 1954) sino que orientara y estimulara su desarrollo, siempre ligado a los fines de la industrialización y el desarrollo.

En este marco, una de las tareas primordiales del Estado era la planificación del uso social del excedente, que “determine ciertos cambios de gran importancia en la estructura productiva que se sustrae al funcionamiento del mercado” (Prebisch, 2008, p. 38).

En específico, algunas de las sugerencias de políticas para la industrialización que sintetizó Prebisch (1954) fueron: i) la intervención fiscal con medidas que alentaran la inversión y no el consumo suntuoso (poniéndole ciertos límites), ii) la coordinación de estas inversiones privadas con las que hiciera el propio Estado, iii) medidas de protección cuando fuera necesaria la sustitución de importaciones, iv) el otorgamiento de créditos a mediano y largo plazo, y v) el apoyo a las agencias, instituciones y universidades públicas para que investigaran y desarrollaran



tecnología con el objetivo de difundir el progreso técnico en el entramado productivo en general e industrial en particular.

En *Hacia una teoría de la transformación* (texto posterior a los otros clásicos de los años 50, 60 y 70), Prebisch estableció claramente, por ejemplo, que la sustitución de importaciones se imponía en ciertos sectores clave, pero que con ello no sería suficiente. Se debía combinar esta estrategia con la promoción de las exportaciones -también manifestado en Prebisch (1963)- y, en esta línea, preveía las posibles limitaciones de los países centrales a recibir productos de la periferia y sostenía que debía apostarse, en ese caso, al “comercio recíproco” -esto es, a la integración regional- (Prebisch, 2008).

Asimismo, en estos últimos desarrollos prebischianos hubo una señal muy fuerte de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) como factibles aliadas en la tarea de la acumulación de capital y, al mismo tiempo, de evitar la concentración cada vez más acuciante del mismo. En ese sentido, en las pymes Prebisch vislumbraba que la acumulación podía quedar en manos de sus propios dueños y cierta porción redistribuirse en los trabajadores de las mismas. Luego se haría necesario su evolución hacia formas técnicas más avanzadas lo que, a entender del economista argentino, debía contar con el apoyo del Estado, tanto a nivel técnico como financiero (Prebisch, 2008).

La construcción teórica y de propuestas de política pública de la CEPAL fue modificándose, acompasando los cambios registrados a nivel global en el ciclo de acumulación y en los nuevos-viejos paradigmas políticos y económicos imperantes a partir de la crisis de 1973. También contribuyó a generar estos cambios el agotamiento del modelo sustitutivo y, en general, de las políticas de planificación del desarrollo anteriormente impulsadas por los cepalinos (Guillén Romo, 2007). En ese marco, el trabajo contenido en la CEPAL comenzó a asumir características distintas a la del paradigma estructuralista originario, en lo que se denominó el neoestructuralismo (Guillén Romo, 2007; Leiva, 2008; Sztulwark, 2005). El documento que, de alguna manera, cristalizó este pasaje del estructuralismo al neoestructuralismo fue *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990).

En concreto, algunas de las políticas industriales (y otras que no denomina específicamente como industriales, pero podría asimilarse, en función de algunas consideraciones ya realizadas) propuestas por la CEPAL neoestructuralista fueron: i) la protección selectiva a través de medidas

arancelarias (pero eliminación de restricciones no arancelarias) solo en número limitado y con incentivos a la exportación, ii) fortalecimiento de la política tecnológica vinculada al sector productivo, iii) formación de recursos humanos para el aumento de la productividad y la adaptación al cambio tecnológico, iv) incentivos a la creación de empresas y medidas antimonopólicas y, por último, v) políticas neutrales (horizontales), de mercado y/o selectivas para la articulación productiva de los sectores primario, secundario y terciario para favorecer lo que se denominó la competitividad sistémica (CEPAL, 1990; Ormaechea, 2022; Sztulwark, 2005).

En un documento más reciente de la CEPAL -que puede asociarse a la visión neoestructuralista del siglo XXI-, Cimoli et al. (2017) señalan distintos “campos de intervención en materia de políticas” (p. 469) industriales: a) oportunidades de innovación científica y tecnológica, b) capacidades tecnológicas y aprendizaje distribuido socialmente, c) medidas de apoyo industrial selectivo que afectan, por ejemplo, los tipos de empresas, la estructura, la titularidad y los estilos de gobernanza empresarial, d) las capacidades de los agentes económicos, e) las señales y los incentivos económicos con que lidian los agentes motivados por las utilidades, f) mecanismos de selección y g) patrones de distribución de la información y de interacción entre distintos tipos de agentes. Dentro de estos campos, mencionan más de veinte medidas específicas de política (no taxativas). Como es posible apreciar, estas son de distinto grado de intervención, tanto algunas muy sectoriales como otras más horizontales y generales.

### ***2.2.3 Algunos apuntes sobre la actualidad***

Finalmente, en cuanto a la actualidad del debate acerca de la política industrial, merecen consideración algunos breves apuntes. Como fue mencionando al contextualizar esta tesis, en los albores del siglo XXI y luego nuevamente a partir de la pandemia por COVID-19, las políticas industriales volvieron a ocupar un rol relevante en la discusión pública.

No obstante, como señalan Lauxmann y Juárez (2024), aun reconociendo la necesidad de la implicancia estatal en la estructura productiva de los países periféricos (fundamentalmente), existen dos grandes proposiciones. Por un lado, aquellos que proponen trabajar principalmente sobre los *fundamentals*, es decir sobre los equilibrios macroeconómicos básicos, el respeto institucional y jurídico, el buen clima de negocios, el apoyo a la innovación, entre otros (Cimoli et al., 2017; Rodrik, 2013), de forma predominantemente horizontal. De acuerdo con Lauxmann y Juárez (2024), estos autores no desconocen las potenciales diferencias sectoriales en propiciar la

acumulación de capital, la incorporación de progreso técnico y la mejora de la productividad, pero han identificado que -centralmente- la actividad manufacturera “ha perdido potencialidad en el escenario actual” (Lauxmann y Juárez, 2024, p. 7). Asimismo, destacan el aumento que el sector servicios ha tenido con relación a la proporción de incorporación tecnológica y también que, en cierto sentido, para los países periféricos sería casi imposible poder competir con los productores asiáticos -fundamentalmente China-, incluso en sectores de baja tecnología y valor agregado (Rodrik, 2013). Teniendo en consideración estos argumentos, los autores referidos presentan una visión centrada especialmente en el impulso a los *fundamentals*. De todas maneras, no se oponen a la instrumentación de políticas selectivas y destacan que ambos tipos pueden convivir ampliamente.

Por otro lado, se encuentran aquellos que ponen el énfasis en políticas industriales selectivas, aunque sin establecer recomendaciones universales (Chang et al., 2016; Hauge, 2023). Entre estos, además de destacar los aportes de Chang, Hauge, e incluso en algún sentido Mazzucato, resulta de particular interés el aporte de un estudio de Cherif y Hasanov (2019), por estar ubicado institucionalmente dentro de los documentos de trabajo del Fondo Monetario Internacional (organismo históricamente en contra de este tipo de políticas). Una disquisición relevante que hacen estos autores, además de acordar en cierta medida que es muy complejo realizar sugerencias universales, es que en muchos casos también es difícil determinar cuanto hay de éxito en las políticas aplicadas y cuanto de suerte. Aun así, Cherif y Hasanov (2019) introducen el concepto de “*True Industrial Policy*” (p. 6) que, en general, se aplicó en los países que protagonizaron el milagro asiático. Esta política se habría basado en tres principios clave: i) intervención estatal para solucionar fallas de mercado y la creación de firmas domésticas en sectores sofisticados desde una temprana etapa de la planificación, ii) orientación exportadora, y iii) fuerte competencia tanto doméstica como internacional con énfasis en la rendición de cuentas.

Más allá de estos contrapuntos que seguirán marcando la agenda, es claro que la industria -fundamentalmente, la industria manufacturera-, y la política industrial siguen vigentes como herramienta para propiciar la transformación productiva que brinde mayores oportunidades de bienestar a los países de la periferia.

Para este trabajo, se considera a la política industrial en un sentido amplio -involucrando propuestas y políticas tanto horizontales como sectoriales-. Esto permite tomar como referencia,

entre otras, contribuciones como las de Pinder (1982) y Corden (1980) citadas por Chang (1994), CEPAL (1990) y Cimoli et al. (2017), pero también las de Prebisch (1954, 2008), el propio Chang (1994), Chang et al. (2016) y Hauge (2023). Una aproximación estrecha y demasiado selectiva podría conspirar contra el objetivo de esta investigación, que es en primer lugar conocer en profundidad cual fue el lugar que ocupó la cuestión industrial en los inicios del MERCOSUR y, posteriormente, caracterizarla.

De esta manera, los conceptos y las discusiones relatadas en este capítulo son articuladas a lo largo de los restantes capítulos de la tesis, tanto como base para definiciones y decisiones de los objetivos y la estrategia metodológica como en el análisis de datos propiamente y las conclusiones y reflexiones finales.

### **Capítulo 3: Objetivos y estrategia metodológica**

En este capítulo se presentan los objetivos (general y específicos) perseguidos, el diseño de investigación utilizado y las fuentes relevadas. Asimismo, sobre el final se realiza una sucinta descripción del funcionamiento orgánico del MERCOSUR para una mejor comprensión del análisis realizado y también se argumenta la forma de presentación de los datos obtenidos.

#### **3.1 Objetivo general**

En concreto, el objetivo general que guía esta investigación es reconstruir los lineamientos del MERCOSUR sobre política industrial en el período 1991-1998. Lineamiento, en su acepción más simple, significa según la Real Academia Española “dirección o tendencia” o “rasgo característico de algo” (Real Academia Española, s.f.b). Esto es precisamente lo que se pretende investigar en esta tesis: el rasgo característico de la política industrial en el naciente MERCOSUR en la década del 90.

#### **3.2 Objetivos específicos**

A partir de ello, se desprenden tres objetivos específicos, que permiten observar diferentes aristas del problema:

1. Identificar las propuestas de política industrial presentadas en los órganos y subgrupos de trabajo del MERCOSUR, observando coincidencias y diferencias entre los países miembros
2. Releva el grado de avance de las propuestas identificadas y los acuerdos alcanzados en el MERCOSUR en materia de política industrial
3. Analizar en profundidad estos acuerdos -que a efectos de esta investigación serán considerados políticas- para determinar sus propiedades principales

#### **3.3 Diseño de investigación**

En virtud de los objetivos señalados anteriormente, y teniendo en cuenta el planteamiento general de la investigación, se utilizó un diseño descriptivo, que permitiera registrar y evaluar aspectos y dimensiones del fenómeno a abordar (Batthyány y Cabrera, 2011), en este caso los lineamientos de política industrial en los inicios del MERCOSUR.

Las políticas industriales en el MERCOSUR en el período 1991-1998 conformaron así la variable de análisis (Batthyány y Cabrera, 2011; Hernández Sampieri, 2014). A los efectos de poder

descomponer esta variable en diferentes aristas -para sumar a una conceptualización general sobre la política industriales en el bloque regional en esa época-, se analizaron tres dimensiones: i) las propuestas presentadas por los Estados Parte sobre política industrial, ii) el grado de avance registrado en cada una de las propuestas identificadas y iii) el análisis del contenido de las políticas efectivamente acordadas.

De alguna forma, como se advierte en el desarrollo del análisis, las últimas dimensiones dependen de las primeras. Es decir, el estudio de los contenidos de las políticas (iii) está condicionado, naturalmente, por los acuerdos que se hayan suscripto -las propuestas que hayan tenido el grado de avance máximo: la aprobación (ii)-, y estos partirán de la base de las propuestas que se hayan presentado (i).

No obstante, la interacción entre las tres dimensiones juega un papel clave en poder determinar los lineamientos de política industrial del MERCOSUR en sus inicios (objetivo general). Más claramente: dicen mucho los acuerdos que se hayan alcanzado (las políticas), pero también las propuestas y los eventuales descueros (que no permitieron hacer avanzar las propuestas). Todos estos datos, analizados en profundidad, permiten traslucir la verdadera construcción sobre la cuestión industrial del MERCOSUR como bloque, con puntos de entendimiento y puntos de discrepancia entre los distintos países que lo constituyeron<sup>12</sup>.

Seguidamente, se detalla la estrategia seguida para operacionalizar dichas dimensiones y las técnicas y fuentes utilizadas para obtener los datos necesarios.

### **3.4 Operacionalización, técnicas y fuentes utilizadas**

Con relación al objetivo específico 1, una primera distinción para poder realizar este estudio fue operacionalizar qué sectores o actividades específicamente considerar como industriales, a efectos de evaluar si existieron propuestas (y potencialmente, acuerdos) sobre los mismos.

Esto fue necesario a efectos del relevamiento de propuestas y políticas vinculadas a la consideración selectiva (sectorial) de la política industrial, puesto que más allá de este enfoque más estrecho, ninguno de los autores relevados prioriza unos u otros sectores en su esquema de

---

<sup>12</sup> Se utilizó el pasado (“constituyeron”) puesto que en la actualidad si bien los cuatro países signatarios originalmente del Tratado de Asunción siguen siendo parte, luego se aceptaron como miembros plenos a Venezuela (en 2006, luego suspendida) y recientemente a Bolivia (2024).

análisis. Con respecto a los instrumentos de corte horizontal, lo que se tuvo en cuenta fue el encuadre teórico explicitado en el capítulo anterior.

En este sentido, para esta investigación se consideraron como industriales los sectores que se comprendieron dentro del Subgrupo de Trabajo No. 7 (Política industrial y tecnológica, en adelante SGT No. 7). La III reunión del GMC adoptó un criterio que estipuló una primera delimitación. Allí, los Estados Parte del MERCOSUR definieron que las actividades agroindustriales serían consideradas en el Subgrupo de Trabajo No. 8 (Política agrícola, en adelante SGT No. 8), salvo en los casos que se necesitara coordinar con otros subgrupos (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 3/91, 1991). Por ende, en general los sectores agroindustriales no se consideraron en el análisis -de las propuestas y políticas sectoriales- que sigue.

Una segunda puntualización necesaria refiere al concepto de política (industrial, en este caso). El punto de partida se encuentra analizado en el capítulo 2, donde se presentaron las características salientes que hacen a una política pública. Un aspecto no menor que es pertinente destacar es la necesidad de que se obtengan productos o resultados (Meny y Thoenig, 1992), es decir, algo tangible que afecte a un conjunto o parte de la sociedad (Fontaine, 2015).

Sin embargo, al avanzar con el relevamiento y análisis documental planteado se pudo dar cuenta de una serie de propuestas en algunos de los órganos del MERCOSUR que tenían el objetivo de obtener diagnósticos, informes y análisis, más que transformarse en acciones o medidas concretas. Esto se registró en el primer subperíodo (1991-1994), no así en el segundo (1995-1998). Por ende, aun en el acuerdo de realizar tal o cual diagnóstico o análisis, no estaba previsto que el resultado que se obtuviera con ese producto tuviera otro fin que la mera sistematización de información (o incluso, de opinión) para luego motivar, en todo caso, una decisión de política (una medida concreta y tangible).

En este sentido, si bien a los efectos de las definiciones discutidas (Fontaine, 2015; Meny y Thoenig, 1992, Subirats et al., 2008) estos análisis o diagnósticos no podrían constituir una política pública, se estimó pertinente incluir igualmente el relevamiento de propuestas de este tipo en la tesis. Esto se vio motivado por dos razones principales. En primer lugar, porque formó parte del proceso de investigación y de las actividades desarrolladas. En segundo lugar, porque el análisis de estas propuestas también contribuyó a la caracterización (lineamientos) de la política industrial

en el MERCOSUR en el período reseñado, y a la elaboración de algunas consideraciones sobre el rol que esta tuvo en el bloque de integración.

A efectos de operacionalizar la discusión anterior, se presenta entonces en el capítulo 4 una distinción. Por un lado (a), se denominaron propuestas de política industrial a todas aquellas que cumplen con las dimensiones analizadas en el marco teórico. Por otro lado (b), se calificaron como propuestas de generación de insumos para el diagnóstico del sector industrial a aquellas que sin cumplir con todas esas dimensiones, fueron útiles a la caracterización general del rol que tuvo la política industrial en el MERCOSUR en el período de análisis.

Sobre las técnicas de relevamiento de la información y las fuentes utilizadas, se consignaron las propuestas que los Estados miembros del MERCOSUR presentaron al respecto, siempre que hayan sido planteadas y tratadas en alguno de los órganos con capacidad de decisión del bloque: Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)<sup>13</sup> o en los subgrupos de trabajo del GMC.

Para el objetivo específico 2, se observó y registró el grado de avance de las propuestas consignadas para el objetivo 1. Para las que no hayan culminado en acuerdos, se buscó identificar hasta qué punto de negociación se llegó. Por ejemplo, si fue una propuesta planteada en alguno de los subgrupos de trabajo, identificar si superó esa etapa y llegó al Grupo Mercado Común o no, y, en caso de haberlo hecho, consignar si finalmente no se adoptó resolución al respecto en este órgano o en el Consejo del Mercado Común.

Es decir, en los extremos pueden encontrarse propuestas que no pasaron ni siquiera a ser consideradas técnicamente por los subgrupos de trabajo y pueden encontrarse propuestas que se transformaron en acuerdos (resoluciones) en alguno de los órganos con capacidad de decisión (Directivas de la CCM, Resoluciones del GMC y Decisiones del CMC). No obstante, teniendo en cuenta la distinción planteada en el primer subperíodo entre: a) propuestas de política industrial y b) propuestas de generación de insumos para el diagnóstico del sector industrial, a los efectos de este segundo objetivo, solo las primeras fueron tenidas en cuenta. Si bien en lo fundamental se relevaron estas mismas resoluciones, se complementó esta información para su análisis con las actas mencionadas en el párrafo siguiente, que pudieran contener datos ampliatorios o que

---

<sup>13</sup> Esta última fue instaurada por el Protocolo de Ouro Preto (1994).



fundamentaran las decisiones, así como con material bibliográfico que hubiera discutido el o los asuntos considerados.

Para los objetivos 1 y 2, la mayor parte de la información se obtuvo, entonces, a partir de la sistematización de datos de 15 actas (y sus anexos) de reuniones del CMC y 45 actas (y sus anexos) de reuniones del GMC, de las cuales 32 fueron sesiones ordinarias y 13 sesiones extraordinarias. Con respecto a las reuniones de la CCM, en este caso solamente se relevaron datos en temas puntuales. Todas ellas se encuentran disponibles en forma digital en la web de la Secretaría del MERCOSUR (SM).<sup>14</sup> Para el trabajo con estas actas del CMC y GMC, se codificó la información obtenida en cada acta en alguna de las siguientes 5 etiquetas: número de acta, generalidades, propuestas de política industrial, políticas industriales, comentarios. Las etiquetas *número de acta*, *propuestas de política industrial* y *políticas industriales* consistieron en la enumeración de cada uno de estos elementos (en el caso de las últimas dos, solo si dentro de cada reunión considerada individualmente se identificaron propuestas o políticas). Dentro de la etiqueta *generalidades*, se resumieron los datos más relevantes que hicieran a una caracterización general del período (no solo relativo a la discusión industrial), mientras que en la de *comentarios* se explicitaron los aspectos más detallados, cuanti y cualitativamente, de los contenidos tanto de las propuestas como de las políticas (si se habían alcanzado).

Con respecto a la información recolectada de actas de Subgrupos de Trabajo, Comisiones, Grupos Ad Hoc, Comités Técnicos u otros de similar naturaleza, únicamente se las consultó en caso de identificar propuestas o políticas en alguno de los órganos decisorios. Cabe dejar constancia que una de las limitaciones que tuvo el trabajo fue que algunas actas de los SGTs o grupos técnicos de similar nivel no se encontraron en la SM. A pesar de diversos esfuerzos, no fue posible que se habilitara su acceso (ni digital ni físico), lo que impidió mayor profundidad en el análisis de algunas propuestas (y políticas).

En muchos casos -fundamentalmente en aquellos donde no se pudo acceder a estas últimas actas- se complementó esta información con otros documentos oficiales de los Estados del bloque (declaraciones unilaterales, planes estratégicos, entre otros), así como con material bibliográfico donde se hayan abordado estas cuestiones.

---

<sup>14</sup> Al momento de redactar este trabajo, se puede consultar el sitio web oficial [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int), allí dirigirse a la pestaña *Documentos* y luego en el botón *Actas y archivos*.

Para el objetivo específico 3, se presenta un análisis pormenorizado de cada política, identificando concretamente el contenido, el o los sectores afectados, los objetivos y a qué actores se dirigía. Es decir, se estudiaron sus propiedades principales, que permitieran caracterizar la política industrial del MERCOSUR de forma articulada con las herramientas conceptuales detalladas en el capítulo 2.

### **3.5 Precisiones sobre el funcionamiento orgánico del MERCOSUR**

Llegado este punto, y teniendo en cuenta la descripción realizada respecto a los tres objetivos específicos, es preciso señalar brevemente la forma de trabajo de los órganos y grupos de trabajo del MERCOSUR, las integraciones y funciones de los mismos. Esto permite una lectura más fluida del análisis de los datos obtenidos.

El Tratado de Asunción dispuso la conformación del llamado Consejo del Mercado Común (CMC), que sería el encargado de la “conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común” (Tratado de Asunción, 1991, art. 10). Se integra por los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de los Estados Parte. Asimismo, se estableció la conformación de un segundo órgano, de carácter más ejecutivo, denominado Grupo Mercado Común (GMC). Integrado por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes de cada país (obligatoriamente, algunos de estos debían ser delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales). A este se le encomendó, entre otras tareas: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, proponer iniciativas al CMC y tomar medidas para implementar lo resuelto por el máximo órgano (Tratado de Asunción, 1991). Finalmente, el propio Anexo IV del Tratado de Asunción creó en el marco del GMC distintos Subgrupos de Trabajo, con temas y áreas específicas para asesorar al GMC. A lo largo de todo el período de análisis (1991-1998), se fueron conformando por un lado nuevos ámbitos técnicos de negociación como Comités Técnicos (CT), Comisiones, entre otros -de similar nivel a los SGTs-. Por otro lado, también se fueron redefiniendo los propios SGTs creados inicialmente, algunos se suprimieron, otros se modificaron, fundamentalmente en el segundo subperíodo.

En general, se observó una dinámica de trabajo -en los hechos- de doble tipo. Tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba. Esto es, tanto los órganos ejecutivo y directivo del bloque (GMC y CMC) brindaban instrucciones precisas para que los grupos de trabajo discutieran determinados

asuntos y elevaran propuestas, como a la inversa (propuestas de los grupos que se elevaban a consideración de los órganos decisorios).

Finalmente, en el año 1994, con la suscripción del Protocolo de Ouro Preto, se consolidó la estructura institucional del MERCOSUR y su personalidad jurídica internacional. Allí, se creó la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), como órgano con capacidad de decisión junto al CMC y GMC (Protocolo de Ouro Preto, 1994, art. 2). También integrada por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes por país (sin mención específica a su filiación institucional interna). A ella se le cometió “velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados parte (...)” así como seguir y “revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países” (Protocolo de Ouro Preto, 1994, art. 16).

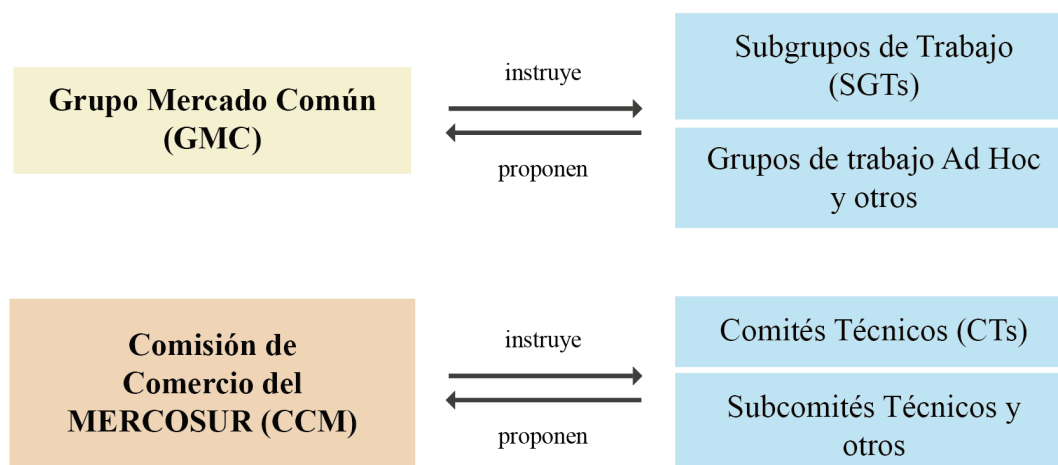
A continuación, en la figura 1 se presenta un esquema de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, sus funciones y las normas que emanan de ellos. En la figura 2, se resume la forma de trabajo tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba de los órganos y sus subgrupos, comisiones o comités técnicos.

**Figura 1. Esquema de órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR**

|   |    | Funciones  | Fuente normativa              | Normas que dicta   |
|---|----|--|-------------------------------|--------------------|
| Consejo del Mercado Común (CMC)         | »» | Órgano de <b>conducción política</b> , encargado de tomar las decisiones estratégicas del bloque.  | Tratado de Asunción, 1991     | Decisiones (DEC)   |
| Grupo Mercado Común (GMC)               | »» | Órgano ejecutivo, con capacidad de tomar <b>algunas decisiones para avanzar en el proceso de integración</b> .   | Tratado de Asunción, 1991     | Resoluciones (RES) |
| Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) | »» | Asiste al GMC y <b>sigue la aplicación de las políticas e instrumentos comerciales</b> . También recibe reclamos en el marco del mecanismo de solución de controversias. | Protocolo de Ouro Preto, 1994 | Directivas (DIR)   |

*Nota.* Elaboración propia con base en Tratado de Asunción (1991) y Protocolo de Ouro Preto (1994).

**Figura 2. Mecanismos de trabajo de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba de los órganos de decisión y los grupos técnicos en el MERCOSUR**



*Nota.* Elaboración propia.

### 3.6 La presentación de los datos en dos subperíodos

Por último, de acuerdo con la literatura previa consultada (Bittencourt, 2003; Bouzas, 1997; Briceño Ruíz, 2007; Caetano, 2021; da Motta Veiga, 1999) y los propios objetivos explicitados en el Tratado de Asunción, los datos se presentan divididos en dos subperíodos: i) liberalización comercial intrarregional y otros avances en el compromiso integracionista (1991-1994) y ii) Hacia la consolidación de la Unión Aduanera (1995-1998).

Si bien el período en su totalidad forma parte de lo que aquí se denominan los primeros años del MERCOSUR -o “el primer MERCOSUR” (Caetano, 2021, p. 1)- existen rasgos distintivos para cada uno de los subperíodos. Como fue mencionado en la justificación (capítulo 1), el Tratado de Asunción denominó al primer subperíodo (1991-1994) el “período de transición hacia el Mercado Común”. En este trabajo, no se adoptó ese nombre puesto que, en rigor, el mercado común es una etapa superior de integración (por ende, implica mayores compromisos regionales) al de la unión aduanera (que es el nombre del segundo subperíodo, el cual se entiende pertinente). En los primeros cuatro años del MERCOSUR, la “transición” tanto esperada como en los hechos se trataba de que los países negociaran cronogramas tendientes a la liberalización comercial como

eje central, y gradualmente también otros asuntos más allá de esto (por ejemplo, los acuerdos sectoriales, la coordinación macroeconómica, cierta armonización de políticas, entre otros).

El subperíodo siguiente (de 1995 a 1998) debía, en teoría, presentar un bloque de integración con estos elementos ya acordados y por ende se esperaba que las negociaciones se desarrollaran en torno a objetivos de una consolidación tanto interna como externa (a modo de ejemplo, sobre temas como el Arancel Externo Común y una política aduanera común). En este sentido, se entendió pertinente mantener la propia nomenclatura que manejaron los órganos del MERCOSUR, referida a una “consolidación de la unión aduanera”, como paso previo incluso al logro de un mercado común con todos sus elementos característicos, ya que varios aspectos de negociación habían quedado sin concluir del primer subperíodo.

Así presentados los datos, también permiten señalar cambios y continuidades entre ambos subperíodos, en la conclusión del trabajo.

## **Capítulo 4: Liberalización comercial intrarregional y otros avances en el compromiso integracionista (1991-1994)**

### **4.1 Caracterización general**

En razón del contexto político-económico global y regional imperante en los años 90, resulta relevante, a modo de introducción, situar el estado político-institucional y económico específico de cada uno de los países que conformaron el MERCOSUR en 1991.

La República Argentina llegó a la fecha de la celebración del Tratado de Asunción bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem. El presidente había resultado electo en 1988, tras el adelantamiento de las elecciones generales, y asumió el mandato en julio de 1989 (Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, 2023<sup>a</sup>). Esto implicó un cambio en el partido político gobernante: de la Unión Cívica Radical liderada por Raúl Alfonsín al Partido Justicialista. Menem se declaraba admirador de Perón en la teoría, pero rápidamente se abrió a las prácticas del neoliberalismo a partir del comienzo de su gobierno, algo que en la campaña había prometido realizar su adversario, el radical Eduardo Angeloz (Cantamutto y Wainer, 2013). Menem asumió en un contexto de hiperinflación y ya en los primeros meses de su gobierno abogó por la reforma del Estado, medidas de emergencia ante la crisis económica, la privatización de distintos servicios y un programa de política monetaria que se conoció como Plan de Convertibilidad (Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, 2023<sup>a</sup>; Cantamutto y Wainer, 2013). Dicho plan consistió, centralmente, en la conversión del peso argentino al dólar de uno a uno (un peso igual a un dólar), lo que implicaba que toda la emisión del Banco Central debía estar respaldada por dólares, y para ello se hacía imprescindible el ingreso de divisas (Cantamutto y Wainer, 2013).

En la República Federativa del Brasil Fernando Collor de Mello asumió en 1990 como primer Presidente electo en elecciones libres y por sufragio directo desde 1960. Fue, además, el Presidente electo más joven. Ni bien comenzó su gobierno -y ante la hiperinflación campante- instauró medidas como la confiscación de ahorros y activos de particulares y empresas, un control de precios y salarios temporal y el aumento de las tarifas de servicios públicos (CIDOB, s.f.b). Asimismo, con la misma impronta neoliberal de Menem inició la privatización de empresas públicas, suprimió diversos organismos federales, liberalizó los controles de cambios, eliminó subsidios, entre otras medidas. Para fines de 1991 y principios de 1992 -además de fracasos en la

política pública impulsada- se denunciaron graves hechos de corrupción, que fueron investigados por el Poder Legislativo y finalmente terminaron con la renuncia del Presidente (CIDOB, s.f.b). Ante esta situación, asumió su vicepresidente, Itamar Franco, que completó el mandato hasta 1995. En este breve período, logró atacar el problema de la inflación a instancias de Fernando Henrique Cardoso -entonces Ministro de Hacienda que luego se transformaría en Presidente-, con el denominado Plan Real. Este consistió en la combinación de medidas de impacto social para atender la situación de los más precarizados junto con medidas económico-financieras, como la introducción del Real como moneda y la congelación de salarios, que hicieron frenar la subida de precios (CIDOB, s.f.d).

En Paraguay, la situación no fue muy diferente. El general Andrés Rodríguez Pedotti, figura de la dictadura de Stroessner, terminó por derribar al histórico dictador paraguayo con otro golpe de Estado en 1989. Para legitimarse, realizó unas elecciones con medios, grupos económicos y de poder a su favor -las cuales además estuvieron salpicadas de sospechas de fraude- y fue electo Presidente hasta 1993 (CIDOB, s.f.c). Si bien impulsó y se concretó el retorno a una democracia más creíble -con mayores controles del Legislativo sobre el Ejecutivo y la modificación del sistema electoral-, en el plano económico también incursionó en las ideas en boga por la época. Logró que el Poder Legislativo aprobara reformas favorecedoras del capital financiero, de privatización de empresas públicas y de atracción a las inversiones extranjeras, entre otras. Posteriormente, en las primeras elecciones realmente libres, fue elegido Juan Carlos Wasmosy -exministro de Rodríguez- hasta 1998 (CIDOB, s.f.a).

Finalmente, en Uruguay se dio un esquema similar al de los restantes países. En las elecciones de 1989 (segundas desde la recuperación democrática) resultó ganador Luis Alberto Lacalle Herrera, del sector herrerista -el más conservador- del Partido Nacional. Si bien planteó, en líneas generales, las mismas medidas económicas que los restantes mandatarios de los países del MERCOSUR -apertura económica, desregulación y privatización de empresas públicas, entre las más salientes- heredó y mantuvo una situación más estable desde el punto de vista inflacionario. El posterior ingreso al bloque regional le permitió multiplicar sus exportaciones y con ello mejorar en parte el nivel de vida de su población. Asimismo, la fuerte defensa de la sociedad civil sobre el rol de las empresas públicas -incluso triunfando en un referendun para evitar su privatización-, entre otras

políticas de larga data en el país, hicieron que los efectos de las políticas neoliberales no fueran tan gravosas como en los países vecinos (Buquet y Chasquetti, 2004).

Teniendo en cuenta esta breve caracterización de los países individualmente considerados, era de esperarse una sintonía en el funcionamiento del MERCOSUR como tal. Estas primeras reuniones de los órganos del bloque mostraron en general un clima de celebración (MERCOSUR/GMC/ACTA No.1/91, 1991)<sup>15</sup> y optimismo. A la vez, con el transcurso de las negociaciones también pudo observarse la satisfacción con el trabajo realizado que manifestaban los actores (en varias actas de reuniones tanto del GMC como del CMC se hacía referencia a las congratulaciones de las delegaciones de los Estados por avances y acuerdos). La literatura previa sobre la que se cimentó esta investigación da cuenta de este clima en términos del éxito inicial del proceso de integración (Bizzozero, 2002), tanto sobre el cumplimiento de las metas propuestas como del tan anhelado incremento del comercio intra-MERCOSUR (Briceño Ruíz, 2007; Bouzas, 1997).

En este período también se reflejó el gran consenso entre los Estados Parte en cuanto al enfoque político-ideológico y económico que guiaría su accionar en el naciente Mercado Común, en sintonía con la caracterización realizada anteriormente sobre la situación interna de cada uno de los países. Desde la instalación del bloque y la apertura de sus reuniones formales, se destacaron los axiomas centrales de su estrategia: estabilidad macroeconómica, apertura de la economía, liberalización y desregulación, privatización de los servicios públicos, entre otros. Estos puntos salientes fueron rápidamente puestos de manifiesto en la primera reunión del máximo órgano de dirección, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Economía, pero que además debía contar al menos una vez al año con la presencia de los Presidentes (MERCOSUL/CMC/ATA No.1/91, 1991; Tratado de Asunción, 1991).

En este sentido, es posible señalar que se desprende claramente de los documentos relevados que el énfasis del trabajo del naciente MERCOSUR para cumplir con estos axiomas centrales se puso fundamentalmente en el fomento al libre comercio intra-regional. Esto se pretendía lograr a través de la desgravación arancelaria, la eliminación o armonización de restricciones no arancelarias, y,

---

<sup>15</sup> Si bien hay diferencias entre las primeras actas de los distintos órganos del MERCOSUR, a medida que avanzaron las reuniones se fue consolidando esta forma de numerar las mismas, por lo cual en este trabajo se uniformizaron todas y se citan de esta manera: MERCOSUR (MERCOSUL -en portugués-)/(ÓRGANO)/(RE -si es una reunión extraordinaria-)/ACTA -o ATA en portugués- (NÚMERO DE ACTA)/(AÑO).



en general, toda otra medida que implicara una disminución de obstáculos al intercambio de bienes y servicios. Incluso, se observa con fuerza la intención de combatir lo que denominaban medidas discriminatorias o prácticas desleales de comercio. Esto también venía siendo analizado en paralelo en la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés de *General Agreement on Tariffs and Trade*). A modo de ejemplo, se contaban entre estas medidas “discriminatorias” los subsidios que pudieran impulsar los Estados a determinadas actividades o sectores, nuevamente una posición que exterioriza el enfoque (neo)liberal y pro-mercado de la época. Este proceso que erosionaba -y aún lo hace- las políticas públicas de los Estados fue analizado en profundidad, entre otros, por Wade (2003), quien acuñó el concepto de “reducción del espacio para el desarrollo” (Wade, 2003, p. 1, traducción propia) para explicar este proceso.

Otro aspecto que vale la pena remarcar como característica general de este subperíodo tiene que ver con la apuesta al relacionamiento del MERCOSUR (como bloque) con terceros Estados o bloques de Estados. Desde el comienzo se trabajó en fijar pautas para posibles acuerdos o renegociación de acuerdos con países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) así como también se iniciaron conversaciones con otros actores, entre ellos la Comunidad -luego Unión- Europea (CE/UE). Asimismo, en este período también se apostó por la cooperación técnica (y, en menor medida, financiera) con diversas entidades (CE/UE, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Banco Mundial -BM-, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual -OMPI-, entre otras). Varios de estos acuerdos de cooperación técnica se sustanciaron en consultorías realizadas por expertos (muchos de ellos, extra-MERCOSUR), en línea con una extendida práctica gubernamental en los años 90 (Mazzucato y Collington, 2024).

En cuanto al objeto de estudio en concreto de este trabajo -las políticas industriales del MERCOSUR-, se fijaron como temas prioritarios del Subgrupo de Trabajo No. 7 para este período de transición:

la negociación de acuerdos de complementación sectorial, la cooperación en tecnologías de punta, la armonización de políticas de calidad y productividad, el examen de las legislaciones sobre patentes y propiedad intelectual y el análisis de las políticas de inversiones y promoción industrial. (MERCOSUR/GMC/ACTA No.1/91, 1991, p. 4)

Como se aprecia en el próximo apartado, la mayor parte de estos temas fueron al menos discutidos en el MERCOSUR, y sobre algunos de ellos se lograron avances y resultados, en un esquema que permite adelantar que, lejos de ser inexistente, la discusión sobre política industrial estuvo presente en este primer subperíodo.

## **4.2 Análisis particular de las propuestas y acuerdos**

En esta sección se realiza el abordaje de los tres objetivos específicos para este primer subperíodo. Es decir, se identifican las propuestas realizadas, el grado de avance de cada una de ellas y, finalmente, el examen crítico de las que llegaron a transformarse en políticas.

### ***4.2.1 Propuestas identificadas***

Según lo argumentado en el capítulo 3 (apartado 3.4), se entendió necesario introducir dos categorías dentro de lo que fueron las propuestas de política relevadas en este subperíodo. En primer término, se presentan las que se denominaron como de generación de insumos para el diagnóstico del sector industrial. En segundo término, las que se consideraron propiamente propuestas de política industrial.

Utilizando estos criterios, se encontraron 20 propuestas en este primer subperíodo de análisis, de las cuales 4 corresponden a las de la primera categoría mientras que 16 se adscriben dentro de la segunda categoría.

Es importante aclarar que en muchos casos resultó difícil identificar países que en forma individual hubieran realizado propuestas concretas. En general, se presentaban -al menos en las actas de las distintas reuniones- como temas introducidos en la agenda de los órganos o subgrupos de trabajo, sin explicitar si había sido iniciativa de alguno de los países en particular o de común acuerdo entre todos ellos.

#### **4.2.1.1 Propuestas de generación de insumos para el diagnóstico del sector industrial en el MERCOSUR**

La primera propuesta de este tipo que se identificó fue la realización de un análisis de impacto de la integración sobre el sector industrial. Esto se intercambió directamente en la V reunión del GMC, instruyendo al SGT No. 7 a trabajar en el asunto. Como su propio nombre lo indica, el

objetivo radicaba únicamente en obtener más datos sobre la realidad del sector industrial en virtud del proceso de integración que comenzaba, probablemente como insumo para futuras decisiones.

La segunda propuesta también se presentó en la V reunión del GMC, y se trataba de la realización de un análisis comparativo de la legislación (de cada Estado) sobre políticas y medidas de promoción industrial. Al igual que en el caso anterior, la propuesta no pretendía convertirse en una medida o acción concreta, sino que también sería de utilidad para estudiar una posible regulación o armonización normativa respecto a la promoción industrial en el bloque. Como se describe posteriormente, luego sí hubo propuestas concretas a ese respecto.

La tercera propuesta de la cual surgió registro fue denominada Programa MERCOSUR de Calidad y Productividad. Una vez tratada en términos generales en el GMC, se dispuso al SGT No. 7 examinar la misma.

La cuarta propuesta estaba vinculada con la recepción de fondos de cooperación de la Comunidad Europea, y específicamente consistió en la inclusión de una cuarta área prioritaria para estos fondos que se llamó reconversión industrial. Al igual que muchos de estos instrumentos de cooperación (financiera o técnica), con diversos organismos, la ejecución en general consistía en consultorías o informes técnicos. Por ende, se consideró esta propuesta también asociada a la generación de insumos más que al objetivo de transformarse en una política como tal.

A continuación, se resume la información sistematizada sobre las propuestas relevadas dentro de esta primera categoría.

**Tabla 1. Resumen de propuestas de generación de insumos para el diagnóstico del sector industrial en el MERCOSUR (1991-1994)**

| Propuesta |  | Órgano o SGT donde se presentó | País que la presentó |
|-----------|--|--------------------------------|----------------------|
| 1         | Análisis de impacto de la integración sobre el sector industrial | GMC*                           | -                    |

|   |   |       |   |
|---|---|-------|---|
| 2 | Análisis comparativo de la  | GMC*  | - |
|   | legislación de cada Estado sobre promoción industrial                       |       |   |
| 3 | Análisis del MERCOSUR de calidad y productividad                            | GMC*  | - |
| 4 | Fondos de Cooperación   | CCT** | - |
|   | Internacional. Cuarta área prioritaria de análisis: reconversión industrial |       |   |

*Nota.* Elaboración propia. \*Grupo Mercado Común. \*\*Comité de Cooperación Técnica.

De estas cuatro propuestas de insumos para la generación de diagnósticos sobre el sector industrial, con relación a las tres primeras no fue posible obtener datos precisos sobre su implementación, más allá de la discusión en general en el GMC y de la referencia a estos insumos a lo largo del desarrollo de las negociaciones en otros ámbitos del bloque.

En cuanto a la cuarta propuesta (fondos de cooperación para el análisis de la reconversión industrial), es pertinente realizar algunos comentarios. En un resumen de los términos de referencia que se propusieron para acceder a la cooperación con la CE, se reveló que la iniciativa se anclaba en la primera propuesta (análisis de impacto de la integración en el sector industrial). El instrumento solicitado a la Comunidad Europea declaraba tener por objetivo establecer las prioridades y las formas de apoyar a los sectores que necesitaran reconvertirse (ya fuera a través de asistencias técnicas o incluso financieras). Es de notar que en esta propuesta inicial sobre el asunto, el bloque recientemente inaugurado parecía estar dispuesto a participar no solo como mero guía de las posibles acciones a tomar sino también con recursos y seguimiento de los distintos sectores que resultaran priorizados (MERCOSUR/GMC/INFORME CCT ACTA No. 2/93, 1993).

Con esta serie de propuestas de generación de insumos se visualiza que, por un lado, se procuró hacer un análisis y seguimiento del sector industrial en el MERCOSUR ante el nuevo escenario integracionista, más allá de la tónica de la época y de no ser un asunto privilegiado por el bloque.

Por otro lado, también se comenzaba a vislumbrar el objetivo transmitido por el CMC en su primera reunión (MERCOSUL/CMC/ATA No. 1/91, 1991), con respecto al estudio de la

armonización y/o eliminación de medidas de intervención o incentivo estatal en la política económica e industrial en particular (notoriamente, el estudio comparativo de las distintas legislaciones sobre promoción industrial es un ejemplo de ello). Asimismo, se presentaba ya en este punto otro concepto que atravesaría todo el período analizado: el de reconversión industrial. Aunque en los documentos relevados no se hacía una descripción detallada y profunda de este concepto, es un asunto que se reconstruyó a partir de fuentes secundarias, de bibliografía de referencia y de la propia interpretación del investigador de las menciones existentes y su contexto<sup>16</sup>.

#### **4.2.1.2 Propuestas de política industrial en el MERCOSUR**

La primera propuesta relevada fue el establecimiento de términos de referencia para la celebración de acuerdos sectoriales. Es decir, el MERCOSUR buscaba contar con un marco normativo mínimo para que los distintos sectores productivos tuvieran una indicación de qué y cómo negociar. En la III reunión del GMC se acordó la necesidad de instrumentar estos términos y en la IV reunión se acordó el texto a recomendar al CMC. Si bien puede discutirse su carácter de propuesta de política en los términos utilizados en este trabajo, cierto es que tenía un objetivo específico (obtener un marco normativo para celebrar acuerdos sectoriales), que además sería el que dejaría traslucir la “orientación normativa” (Meny y Thoenig, 1992, p. 89) del MERCOSUR con relación a estos acuerdos.

La segunda propuesta detectada fue la primera puesta en práctica (en algún sentido) de la política anterior. Se trató del Acuerdo Sectorial Siderúrgico. En la IV reunión del GMC Argentina y Brasil informaron sobre la negociación que se estaba desarrollando entre ambos países, se entregó el texto a los restantes países miembros y se envió a los SGT No. 3 y No. 7 para su estudio. Luego, según se desprende de la V reunión del GMC, fue negociado entre los representantes de los sectores privados de los cuatro Estados Parte y las Coordinaciones Nacionales del GMC de cada Estado, además del SGT No. 7. Esta propuesta cumple cabalmente con las características para ser considerada dentro de esta categoría (de política, propiamente) en tanto es posible identificar las autoridades involucradas, otros actores (muy o igual de relevantes que los Estados que conforman

---

<sup>16</sup> El desarrollo del concepto de reconversión industrial se encuentra en el parte final de este capítulo, específicamente en el apartado 4.3.

el MERCOSUR), una orientación y objetivos claros (administrar el intercambio comercial dentro de un sector de actividad y proponer/acordar medidas para su desarrollo, entre otros).

La tercera propuesta estaba relacionada a la temática de la propiedad intelectual. En la VII reunión del GMC se consideró el tema por vez primera, y se encomendó a una comisión creada a esos efectos el estudio, inicialmente, de la estandarización de normas sobre marcas y patentes y otros asuntos conexos. En este caso, se trataba de una política horizontal, pero con relevancia en el plano industrial y que es entendida por alguno de los autores examinados en el capítulo conceptual dentro de las políticas consideradas industriales, fundamentalmente por aquellos que ponen el foco en los procesos de innovación e incorporación tecnológica (Cimoli et al., 2017; Rodrik, 2013).

La cuarta y quinta propuesta fueron dos negociaciones de acuerdos sectoriales adicionales. Por un lado, el textil y, por otro lado, el petroquímico. Ambos fueron de los primeros que empezaron a ser intercambiados por los sectores privados de los países del bloque y cuyo análisis en el MERCOSUR se encomendó al SGT No. 1 en la VIII reunión del GMC (diciembre de 1992) (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 4/92, 1992).

La sexta propuesta hacía referencia a la posibilidad de establecer algunas reglas regionales sobre empresas conjuntas de dos o más países del MERCOSUR. Esta idea surgió a partir de la comunicación de Argentina y Brasil al GMC de la entrada en vigor de un Estatuto de empresas binacionales entre ambos países, que se había negociado previamente al Tratado de Asunción. En su reunión de octubre de 1992 el órgano ejecutivo decidió trabajar en la posibilidad de ampliar esto a nivel del bloque en su conjunto, para lo cual derivó su estudio al SGT No. 4. Consultado el acuerdo celebrado entre Argentina y Brasil (Ley 23.935, 1991), se estimó pertinente considerar esta propuesta como industrial. Si bien no implicaba una consideración explícita de sectores o actividades priorizadas o incentivadas, hay al menos dos puntos que resultan interesantes. En primer lugar, la obligación de que al menos el 80% del capital de las empresas que quisieran ser reconocidas como binacionales fueran de inversores nacionales de ambos países -con un mínimo de 30% de cada uno de ellos individualmente- (Ley 23.935, 1991, art. 2.1). En segundo lugar, las referencias a la complementación e integración entre empresas y a los derechos de acceder a incentivos de promoción industrial (Ley 23.935, 1991, art. 5.1.c) y a que los bienes y servicios producidos por estas empresas fueran considerados con “tratamiento prioritario” (Ley 23.935, 1991, art. 5.2) -al mismo nivel que las empresas nacionales- en las iniciativas binacionales

implementadas en el proceso de integración (que al momento de celebración de ese acuerdo, abarcaba a Argentina y Brasil únicamente).

La séptima propuesta hallada fue la armonización de normas de defensa de la competencia, un asunto que varios de los autores (Corden, 1980 citado por Chang, 1994; Prebisch, 2008) discutidos en el marco conceptual incluyen dentro de las políticas básicas de promoción industrial. Además de ello, en el contexto de la forma cada vez más concentrada que el capital estaba adquiriendo a fines del siglo pasado, es pertinente indagar la regulación que el MERCOSUR pretendió darle a esta materia.

La octava propuesta que se encuadra dentro de los parámetros señalados fue la política de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). La primera mención al tema se suscitó en la VII reunión del GMC, realizada en octubre de 1992, cuando se aceptaron diversos instrumentos de cooperación técnica, en particular con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Una de las tres áreas elegidas para trabajar con ese organismo fue la de mipymes. Posteriormente, el tema siguió siendo analizado en el SGT No. 7. En el marco en el que se encontraba el naciente MERCOSUR, que se pensara en desarrollar medidas concretas de apoyo a las mipymes de los países miembro escapa, al menos, de la consideración del núcleo duro de las prácticas neoliberales y, por el contrario, era algo que ya había sido promovido en algún sentido por Prebisch (2008) y más tarde retomado en parte por el neoestructuralismo (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1992). Por ende, justifica ser considerada como propuesta de política industrial.

La novena propuesta encontrada refería al establecimiento del Arancel Externo Común del MERCOSUR. Más allá del instrumento en sí, lo que a efectos de esta investigación constituye una propuesta de política industrial es la protección arancelaria otorgada a ciertos sectores estratégicos y que fueron objeto de extensas negociaciones entre los países. Inicialmente, el tema se trabajó en el SGT No. 10 (Coordinación de Políticas Macroeconómicas), para luego pasar a consideración del GMC. En virtud de las complejidades, el asunto fue considerado también por el CMC y por Grupos de trabajo Ad Hoc, como se detalla.

La décima propuesta consistió en la negociación de la implementación de un Régimen de Origen MERCOSUR (ROM). Este tema fue analizado en varias reuniones de los órganos del bloque. El ROM tiene una importancia significativa para establecer con claridad que productos son considerados de origen regional (y por ende, pueden acceder a los beneficios de las preferencias

arancelarias), evitando una triangulación comercial que perfore el AEC. En la misma línea, en algún punto, permite priorizar la producción y comercialización intrarregional de bienes realmente producidos en los países integrantes del MERCOSUR o con un contenido y/o valor agregado regional significativo.

La decimoprimera propuesta apuntaba al establecimiento de acuerdos de ajuste estructural. Esta idea fue específicamente presentada y defendida por Argentina, en la IV reunión extraordinaria del GMC. Sin lugar a duda, fue una iniciativa que apuntó directamente al núcleo duro de la discusión sobre la política industrial del bloque como tal. Parte de la fundamentación refería a la especialización y modernización tecnológica de algunos sectores productivos, a atacar problemas de escala, de capacitación y formación de recursos humanos y de apuntar a la mejora de la competitividad (MERCOSUL/GMC/ATA No. 4/94, 1994). Asimismo, propuso instrumentos fiscales, financieros y de política comercial para trabajar en este sentido.

La decimosegunda propuesta aludía a la posibilidad de hacer uso de las reglas de origen MERCOSUR para el ingreso a zonas francas o áreas aduaneras especiales. Esta idea fue llevada a la V reunión extraordinaria del GMC por Paraguay, y el objetivo declarado especifica claramente que se trataba de una medida de promoción industrial. Su discusión fue trasladada al SGT No. 1.

La decimotercera propuesta concernía al sector automotriz y la posibilidad del establecimiento de un régimen especial. En este caso, se trataba de medidas para un sector industrial específico, el que probablemente haya tenido el tratamiento más selectivo, de acuerdo con la literatura previamente consultada (Bittencourt, 2003; Botto y Molinari, 2013; Rodríguez, 2021) y las discusiones relevadas.

La decimocuarta propuesta fue la de establecer un protocolo sobre promoción y protección recíproca de inversiones en el MERCOSUR. Un borrador fue presentado por Brasil en la X reunión del GMC y de allí enviado al SGT No. 4 para su análisis. Una lectura rápida de este instrumento propuesto únicamente daría cuenta de un tratamiento general a las inversiones intra-bloque. Sin embargo, en el mismo están contenidos sectores de actividad especialmente protegidos, que vale la pena estudiar.

La decimoquinta propuesta consistía en la armonización de incentivos a las exportaciones y el tratamiento dado al régimen de depósito industrial y al *draw-back*. Inicialmente el asunto fue



trabajado por el SGT No. 1 que luego envió las primeras consideraciones al GMC, quien las trató en su III reunión extraordinaria de julio de 1994. Si bien *a priori* esta iniciativa procuraba estandarizar los marcos dentro de los cuales todos los Estados del MERCOSUR debían guiar su acción comercial, reviste particular interés por la habilitación a reservar algún espacio de política industrial (aun con condiciones).

La decimosexta y última propuesta relevada versaba sobre el funcionamiento de las zonas francas y áreas aduaneras especiales y la autorización expresa a Tierra del Fuego y Manaos, entre otras. Este asunto se puso sobre la mesa de negociación ya en las etapas iniciales (la primera referencia fue en la V reunión del GMC) y se trabajó hasta el final del período de transición. Aunque con diversas oscilaciones -fundamentalmente por su posible vulneración al AEC-, la propuesta de regulación y autorización también reconocía, en principio, el desarrollo de políticas sectoriales e incluso de desarrollo regional a los Estados parte.

Finalmente, se resume en la siguiente tabla la información sistematizada sobre propuestas de política industrial en este subperíodo.

**Tabla 2. Resumen de propuestas de política industrial en el MERCOSUR (1991-1994)**

|          | <b>Propuesta</b>  | <b>Órgano o SGT donde se<br/>presentó</b> | <b>País que la<br/>presentó</b> |
|----------|---|---|---------------------------------|
| <b>1</b> | Términos de referencia de Acuerdos Sectoriales            | GMC                                       | -                               |
| <b>2</b> | Acuerdo sectorial siderúrgico                             | GMC                                       | Argentina - Brasil              |
| <b>3</b> | Regulación de la propiedad intelectual: marcas y patentes | GMC                                       | -                               |
| <b>4</b> | Acuerdo sectorial textil                                  | GMC                                       | -                               |
| <b>5</b> | Acuerdo sectorial petroquímico                            | GMC                                       | -                               |
| <b>6</b> | Empresas conjuntas  | GMC                                       | Argentina - Brasil              |

|           |  |            |           |
|-----------|--|------------|-----------|
| <b>7</b>  | Armonización de normas de defensa de la competencia  | GMC        | -         |
| <b>8</b>  | Apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas  | GMC        | -         |
| <b>9</b>  | Sectores protegidos por el Arancel Externo Común   | SGT No. 10 | -         |
| <b>10</b> | Régimen de origen MERCOSUR   |            | -         |
| <b>11</b> | Acuerdos de ajuste estructural   | GMC        | Argentina |
| <b>12</b> | Régimen de origen MERCOSUR para ingreso a zonas francas o áreas aduaneras especiales               | GMC        | Paraguay  |
| <b>13</b> | Régimen especial del sector automotriz   | GMC        | -         |
| <b>14</b> | Protocolo sobre promoción y protección recíproca de inversiones. Sectores protegidos               | GMC        | Brasil    |
| <b>15</b> | Armonización de incentivos a las exportaciones y régimen de depósito industrial y <i>draw-back</i> | SGT No. 1  | -         |
| <b>16</b> | Funcionamiento de las zonas francas y áreas aduaneras especiales                                   | GMC        | -         |

*Nota.* Elaboración propia.

#### **4.2.2 Grado de avance**

Con relación a este segundo objetivo, que procura identificar el grado de avance de las distintas propuestas de política industrial presentadas, se opta por presentar en forma resumida en primer lugar la tabla 3. La misma complementa la información anterior (propuestas identificadas, ámbito

donde se presentaron y país(es) que las introdujeron -si fue posible identificarlo-), adicionando una cuarta columna que indica hasta qué punto llegó cada propuesta.

Sobre esto último, cabe realizar la siguiente aclaración. De las propuestas que no llegaron a un acuerdo, varias figuran presentadas en un órgano de decisión pero en la columna de grado de avance asumen el valor de un subgrupo u otro ámbito inferior (en términos de poder de decisión). Esto es porque, como se comentó en el capítulo 3 sobre la forma de trabajo de la institucionalidad del MERCOSUR, los temas se abordaban tanto desde abajo hacia arriba (subgrupos de trabajo que elevaban propuestas al GMC y/o luego al CMC) como de arriba hacia abajo (instrucciones del CMC o GMC a los ámbitos técnicos para que discutieran o realizaran propuestas específicas sobre un asunto)<sup>17</sup>. Entonces, por más que una propuesta se presentara en el GMC o el CMC, luego se derivaba a un subgrupo (por ejemplo, el SGT No. 7) para un análisis técnico, y en muchas ocasiones sucedió que el tema quedaba allí, sin volver a ser elevado a un órgano de decisión (GMC o CMC, en este primer subperíodo).

Es posible resaltar que 9 de las 16 (56%) propuestas identificadas llegaron, en este primer subperíodo, a un acuerdo y se transformaron en lo que en este trabajo se denominan políticas industriales del MERCOSUR. Por ende, estos acuerdos se analizarán en el apartado que sigue.

**Tabla 3. Grado de avance de las propuestas de política industrial en el MERCOSUR (1991-1994)**

| <b>Propuesta</b>   | <b>Órgano o SGT donde se presentó</b> | <b>País que la presentó</b> | <b>Grado de avance</b> |
|--|---------------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| <b>1</b> Términos de referencia de Acuerdos Sectoriales            | GMC                                   | -                           | Acuerdo (CMC)          |
| <b>2</b> Acuerdo sectorial siderúrgico                             | GMC                                   | Argentina - Brasil          | Acuerdo (GMC)          |
| <b>3</b> Regulación de la propiedad intelectual: marcas y patentes | GMC                                   | -                           | SGT No. 7              |

<sup>17</sup> Ver especialmente el apartado 3.5 de dicho capítulo y las figuras 1 y 2.

|           |  |            |                       |                  |
|-----------|--|------------|-----------------------|------------------|
| <b>4</b>  | Acuerdo sectorial textil   | GMC        | -                     | SGTs             |
| <b>5</b>  | Acuerdo sectorial petroquímico   | GMC        | -                     | SGTs             |
| <b>6</b>  | Empresas conjuntas   | GMC        | Argentina -<br>Brasil | SGT No. 4        |
| <b>7</b>  | Armonización de normas de<br>defensa de la competencia   | GMC        | -                     | Acuerdo<br>(CMC) |
| <b>8</b>  | Apoyo a micro, pequeñas y<br>medianas empresas   | GMC        | -                     | Acuerdo<br>(GMC) |
| <b>9</b>  | Sectores protegidos por el<br>Arancel Externo Común  | SGT No. 10 | -                     | Acuerdo<br>(CMC) |
| <b>10</b> | Régimen de origen<br>MERCOSUR  | GMC        | -                     | Acuerdo<br>(CMC) |
| <b>11</b> | Acuerdos de ajuste estructural   | GMC        | Argentina             | GMC              |
| <b>12</b> | Régimen de origen<br>MERCOSUR para ingreso a<br>zonas francas o áreas<br>aduaneras especiales            | GMC        | Paraguay              | SGT No. 1        |
| <b>13</b> | Régimen especial del sector<br>automotriz  |            | -                     | CMC              |
| <b>14</b> | Protocolo sobre promoción y<br>protección recíproca de<br>inversiones. Sectores<br>protegidos            | GMC        | Brasil                | Acuerdo<br>(CMC) |
| <b>15</b> | Armonización de incentivos a<br>las exportaciones y régimen de<br>depósito industrial y <i>draw-back</i> | SGT No. 1  | -                     | Acuerdo<br>(CMC) |

|                             |                                      |       |                  |
|-----------------------------|--------------------------------------|-------|------------------|
| Funcionamiento de las zonas |                                      |       | Acuerdo<br>(CMC) |
| 16                          | francas y áreas aduaneras especiales | GMC - |                  |

*Nota.* Elaboración propia.

Con respecto a las 7 propuestas que no se transformaron en políticas, resulta relevante realizar algunos comentarios, a partir de los datos disponibles. Como se argumentó en el capítulo 3, la discusión en torno a estas propuestas y su grado de avance también contribuyó a caracterizar los lineamientos sobre la política industrial del MERCOSUR en los años 90.

*Propuesta 1: Propiedad intelectual. Marcas y patentes*

Fue uno de los temas prioritarios que se fijó el propio GMC en su I reunión (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 1/91, 1991).

*A posteriori*, en la VII reunión del GMC se discutió específicamente sobre el tema. Se aprobó la RES No. 25/92, creando una Comisión de Propiedad Intelectual en el marco del SGT No. 7, especialmente para comenzar a considerar una posible política de armonización en marcas y patentes, así como otros instrumentos similares. Más adelante, también se consignaron avances en materia de cooperación técnica con la OMPI, con al menos dos proyectos en esta línea (MERCOSUL/GMC/ATA No. 3/94, 1994).

Finalmente, en la XVI reunión del GMC de diciembre de 1994 se acordó un proyecto de Decisión para enviar al CMC -el cual no figura como anexo a la reunión-. Hasta ese punto llegó el avance en este subperíodo, no obstante lo cual cabe consignar que en el siguiente subperíodo (1995-1998), sí se logró arribar a determinados acuerdos.

*Propuestas 2 y 3: Acuerdo sectorial textil y Acuerdo sectorial petroquímico*

A pesar de que, como fue referido, estas dos propuestas de acuerdos comenzaron a ser negociadas e informadas al GMC, no se registraron mayores avances. Al no haber podido acceder a todas los documentos (actas) de los subgrupos de trabajo, no fue posible determinar hasta que punto se negoció.

*Propuesta 4: Empresas conjuntas del MERCOSUR*

En este caso, el GMC en su VI reunión de octubre de 1992 tomó conocimiento de la entrada en vigor del acuerdo sobre empresas conjuntas entre Argentina y Brasil. Se comendó el tema a un Grupo de trabajo Ad Hoc en el SGT No. 4.

De acuerdo al relevamiento realizado, en este subperíodo, el tema no volvió a ser considerado por ninguno de los órganos de decisión del bloque, pero sí retomó cierta preocupación del bloque en el segundo subperíodo de análisis, a partir de una reunión de Ministros de Industria. No obstante ello, a efectos de no volver a referir únicamente a esta propuesta en el capítulo 5, el asunto tampoco volvió a ser puesto a consideración de ninguno de los ámbitos de decisión, por lo que no se transformó en ninguna política.

#### *Propuesta 5: Acuerdos de ajuste estructural*

En la III reunión extraordinaria del GMC la delegación argentina propuso un documento con el objetivo de discutir la adopción de este instrumento. Allí, se acordó que el tema se consideraría "con mayor profundidad" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/94, 1994, p. 8) en la siguiente reunión extraordinaria del GMC.

No obstante, el CMC del MERCOSUR ya había resuelto avanzar en este eje, en el marco de una decisión general sobre los avances del bloque y la estrategia a seguir para lo que se denominaba la consolidación de la Unión Aduanera. Así, en la V reunión del CMC (enero de 1994), se aprobó la DEC No. 13/93 que estableció los lineamientos en ese sentido, en un documento denominado "Consolidación de la Unión Aduanera y Tránsito del Mercado Común" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 13/93, 1993, art. 1). En dicho documento, el punto 4 estableció "nuevos instrumentos" (MERCOSUR/CMC/ANEXO I ACTA No. 2/93, 1993, p. 5) dentro de los cuales el primero era "Mecanismos y acuerdos de apoyo al ajuste estructural" (MERCOSUR/CMC/ANEXO I ACTA No. 2/93, 1993, p. 5).

Finalmente, en la IV reunión extraordinaria del GMC se discutió largamente y con distintas posiciones sobre el asunto. Argentina (habiendo presentado una propuesta concreta de Decisión), se basó justamente en el mandato normativo de la DEC No. 13/93. Asimismo, argumentó que estos acuerdos promoverían "un proceso de adaptación, especialización y modernización tecnológica para determinados sectores productivos" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 2/94, 1994, p. 3). También adujo que el objetivo era mejorar los problemas de escala y la capacitación y

formación/reconversión de trabajadores y empresarios. Siempre con el objetivo de mejorar la "competitividad" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 2/94, 1994, p. 3), tanto a nivel regional como internacional. Incluso, propuso la "creación de instrumentos fiscales, financieros y de política comercial" para lograr estos objetivos, con una duración determinada de cuatro años y un decrecimiento de los apoyos. Si bien el nombre de la propuesta a *propi* indicaría una similitud mayor con los instrumentos de ajuste regresivo identificados a nivel nacional en los distintos Estados Parte (ver en este mismo capítulo, apartado 4.1) en este caso se desprende de las actas que Argentina visualizaba un instrumento sectorial y acotado pero ciertamente activo y más similar a las propuestas, al menos, del neoestructuralismo cepalino y de trabajos como el de Machado y Chudnovsky (1995) que a los postulados del Consenso de Washington.

Uruguay se expresó muy sucintamente a favor de este nuevo instrumento, con expectativa por las características más específicas del mismo y alentó a una rápida decisión.

Brasil, en cambio, manifestó una postura totalmente contraria. En esencia, sostuvo por un lado que lo propuesto era demasiado genérico, y por otro lado, que la "adaptación" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 2/94, 1994, p. 4) de los sectores productivos a la nueva realidad del comercio regional era un asunto que debía ser considerado por los países en forma individual. Subrayó especialmente que estas políticas nacionales debían haberse implementado durante este período de transición y no en el futuro. También enfatizó su preocupación de que esos sectores específicos que Argentina proponía incluir en la propuesta de forma acotada, podrían llegar a ser los que Brasil tenía mayor "competitividad" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 2/94, p. 4). Por último, también puso sobre la mesa la idea de que si la competencia más fuerte provenía de mercados extra-zona, podía utilizarse la herramienta de las excepciones al AEC, y no este nuevo instrumento.

Argentina volvió a insistir, al final de esta IV reunión extraordinaria, con la necesidad de cumplir con el mandato de Colonia, y trabajó junto a Uruguay una nuevo proyecto de Decisión "que permita consensuar las posiciones" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 2/94, 1994, p. 4), pero no se reflejó en el acta si esto contó con el aval de Brasil.

Al estudiar el Proyecto de Decisión, se puede analizar que la motivación para realizar este tipo de acuerdos de ajuste estructural recoge lo argumentado por Argentina, mientras que no se hace ninguna precisión sobre las herramientas en concreto que debían incorporar dichos acuerdos. Al

mismo tiempo, se sostiene que sí debían incluir disposiciones relativas a la preservación del ambiente y de adecuación a normas técnicas con estándares internacionales. También se sostiene que los Estados Parte eran los que debían presentar al GMC propuestas específicas para sectores específicos, haciendo la aclaración pertinente del carácter "excepcional" de estos acuerdos y de su aplicación a un "número reducido de sectores" (MERCOSUR/GMC/RE/ANEXO VII PROYECTO DE DEC S/N ACTA No. 2/94, art. 5).

Finalmente, este proyecto no llegó a tratarse en el CMC y por ende no se transformó en política. No fue posible extraer de las actas ninguna razón para esto (a *priori*, es posible inferir que no se llegó a elevar a la reunión del CMC, por más que se hubiera proyectado una resolución).

#### *Propuesta 6: Régimen de Origen para ingreso a zonas francas*

En la V reunión extraordinaria del GMC, uno de los temas tratados fue el relativo a las zonas francas (ZF) y áreas aduaneras especiales (AAE). En ese marco, Paraguay manifestó "la necesidad de analizar la posibilidad de utilizar el tratamiento de las reglas de origen MERCOSUR para la producción industrial en AAE y ZF de la región" (MERCOSUL/GMC/RE/ATA No. 3/94, 1994, p. 4, traducción propia). Ante esta propuesta el GMC resolvió instruir al SGT No. 1 para que estudiara el asunto y realizara sugerencias.

Sin embargo, durante este subperíodo, el tema no volvió a ser considerado ni por el GMC ni por el CMC.

#### *Propuesta 7: Sector automotriz*

La primera referencia sobre la especificidad de este sector se dio ya en la primera reunión del GMC, cuando se consideró dentro de los sectores que deberían tener acuerdos de complementación (acuerdos sectoriales) (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 1/91, 1991).

En tanto, en el máximo órgano de decisión -el CMC- las particularidades del sector fueron tratadas por primera vez en la VI reunión (agosto de 1994). Allí, se decidió crear un Grupo de trabajo Ad Hoc para definir el régimen de transición hacia el AEC.

Posteriormente, al ingresar a la discusión sobre el AEC en el GMC, el sector automotriz fue uno de los que demandó más dedicación y negociación. A modo de ejemplo, en la V reunión extraordinaria del GMC (setiembre de 1994), se discutieron bienes en particular, como los tractores



de rueda. Brasil sostenía que el AEC debía ser del 16% (de los más altos del sector, en principio) y tener un contenido regional del 60%. En la XV reunión del GMC (noviembre 1994) se dio cuenta de que el Grupo Ad Hoc de AEC no había hecho avances significativos.

En la VII reunión extraordinaria del GMC Uruguay realizó una propuesta al respecto. Esencialmente, la misma se componía de:

- i) Exoneración del AEC para conjuntos, subconjuntos, partes, piezas y sus elementos componentes no fabricados en la región
- ii) Lo anterior, sujeto a que la “terminal fabricante” cumpliera con un proceso productivo básico (que se detalla) y un contenido regional de 50, 55 y 60% escalonado en tres años
- iii) El proceso productivo básico debía incluir: montaje de cabina o carrocería en bruto, tratamiento anticorrosivo y pintura interior y exterior, montaje final de habitáculo y montaje final del vehículo

De acuerdo con esta propuesta, se establecería un procedimiento para solicitar esta autorización, donde debía jugar un rol clave la declaración y demostración de no poder producir regionalmente los bienes solicitados. Asimismo, se incluía un régimen de transición para Uruguay. En general, reservándose la posibilidad de utilizar instrumentos similares a los que existían en Argentina y Brasil, hasta que se acordara la convergencia (importación de extra-zona con arancel mínimo y régimen de origen MERCOSUR). También propuso Uruguay un régimen específico para Argentina (en virtud del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica, CAUCE) y otro para Brasil (en virtud del Protocolo de Expansión Comercial, PEC). Finalmente, en el documento Uruguay también declaraba reservarse el derecho de mantener su régimen de reconversión industrial, en tanto Argentina y Brasil también lo sostuvieran, hasta la convergencia. (MERCOSUL/GMC/RE/ATA No. 8/94, 1994).

Finalmente, en la última reunión del GMC del período de transición se acordó elevar al CMC un proyecto de Decisión. En dicha instancia, se aprobó la DEC No. 29/94, que decidió crear un Comité Técnico Ad Hoc en el marco de la CCM para elaborar una propuesta de Régimen Automotriz Común. Esta debía contar con:

- i) régimen de liberalización total del comercio intra-zona
- ii) propuesta de Arancel Externo Común

- iii) ausencia de incentivos nacionales que distorsionaran la competitividad en la región

La Decisión otorgó plazo al Comité Técnico para elaborar hasta 1995 lo que denominó “líneas básicas” y hasta 1997 el texto completo del régimen común (MERCOSUL/CMC/DEC No. 29/94, 1994).

Las líneas básicas debían contener: libre comercio intra-zona, AEC, ausencia de incentivos nacionales que distorsionaran la competitividad, régimen de importación de partes y piezas para terminales y productores de piezas, régimen de importación de vehículos, índices de contenido regional, reglas de protección del mercado ampliado y seguridad del usuario, mecanismos de transición de los regímenes nacionales al régimen común incluyendo la armonización de los mecanismos de promoción existentes.

A pesar de no haber podido definir ni el régimen de transición ni el régimen común final, se aprobaron -en la misma DEC No. 29/94- acuerdos bilaterales entre: Argentina-Uruguay, Brasil-Uruguay y Brasil-Argentina. Asimismo, el examen del sector continuó en el subperíodo que se analiza en el capítulo siguiente.

#### ***4.2.3 Acuerdos alcanzados***

Dilucidado el grado de avance de las distintas propuestas, en este apartado se da cuenta de los resultados correspondientes al objetivo específico 3, que busca analizar las propuestas que se hayan transformado en políticas, mediante el acuerdo alcanzado. Como se dijo, el estudio de las características salientes de estas políticas colabora en la caracterización de los lineamientos de la política industrial del MERCOSUR en el período de análisis.

##### *Política 1: Términos de referencia de acuerdos sectoriales*

La armonización de determinadas políticas económicas fue un asunto que preocupó y ocupó al bloque desde el comienzo mismo de su funcionamiento. En particular, el estudio de las distintas políticas industriales nacionales aplicadas hasta ese momento concitó el trabajo de subgrupos y órganos de decisión por igual y fue, sin dudas, una de las tónicas del período en materia de política industrial.

El interés por armonizar normas y políticas llevó al GMC a considerar en varias ocasiones la utilidad de los acuerdos sectoriales, al menos en este período de transición. En la segunda, tercera

y cuarta reunión ordinaria del GMC el tema fue discutido. Hasta que se acordó, en esta última, el envío a consideración del CMC de un proyecto de términos de referencia para estos acuerdos (MERCOSUL/GMC/ATA No. 4/91, 1991). En la primera reunión del Consejo Mercado Común (CMC), celebrada a continuación del GMC en diciembre de 1991 se aprobó la propuesta de Decisión elevada. De esta manera, constituye la primera política industrial individualizada (MERCOSUL/CMC/ATA No. 1/91, 1991).

Un primer punto importante está relacionado con el público objetivo de la iniciativa. Si bien como estableció la propia Decisión quienes tenían capacidad de celebrar Acuerdos Sectoriales eran los Estados, la política se dirigía a los sectores productivos de esos países. De hecho, eran estos sectores productivos los que podían proponer los acuerdos (y así sucedió en la práctica), pasando luego a consideración del órgano ejecutivo del MERCOSUR (MERCOSUR/CMC/DEC No. 3/91, 1991, art. 6).

En segunda instancia, es preciso observar los aspectos medulares de la decisión. El primer elemento distintivo se encuentra en los considerandos de la resolución, donde se presentan los objetivos. Entre ellos, surge: acelerar la integración y la especialización intra-sectorial, la complementación, la asociación (de empresas) para competir en mercados extra-regionales, la optimización de factores productivos y el aprovechamiento de economías de escala (MERCOSUR/CMC/DEC No. 3/91, 1991). Así planteados, son objetivos que podrían corresponder a un desarrollo de política industrial regional ambicioso, que bien implementado podría ser capaz de mejorar la cualificación de las estructuras productivas de los países del MERCOSUR, mejorando su productividad y las oportunidades de empleo calidad. Algunas de estas consideraciones son más similares a las que impulsaba el estructuralismo originario (CEPAL, 1959; Prebisch, 1959; Trevignani et al., 2024) que a las prototípicas de esta época.

No obstante, en el mismo cuerpo normativo luego se hace alusión a una especialización intra-sectorial “basada en las respectivas ventajas comparativas” (MERCOSUL/CMC/DEC No. 3/91, 1991, considerando). Esto parecería encarnar una reminiscencia de las viejas ventajas comparativas estáticas o naturales antes analizadas. Si esta fuera la base de la complementación productiva, podría generar (o perpetuar) una suerte de periferia dentro de la periferia, donde los países con mayor dependencia de materias primas (Paraguay y Uruguay) se consolidaran como los proveedores de economías hasta ese entonces con un mayor grado de industrialización (Argentina

y Brasil). Esto, si bien es susceptible de suceder en cualquier esquema integracionista, tiene particular relevancia en el caso del MERCOSUR por las asimetrías existentes entre sus países miembros (de Almeida, 2002; Porta, 2008). Cabe señalar que también en los considerandos se menciona la necesidad de que los acuerdos incluyeran disposiciones sobre bienes y servicios, flujo de capitales y la incorporación de tecnología, entre otros aspectos salientes.

Otros elementos distintivos se pueden encontrar en el articulado propiamente, principalmente en el artículo 1. En él, a lo largo de varios literales, se alude a la noción de competitividad en tres ocasiones distintas. También a la idea de reconversión industrial, aunque sin hacer precisiones sobre este concepto. Las definiciones, en general, incorporan nociones propias del enfoque neoliberal, pero también del neoestructuralista: racionalización de las inversiones, facilitación de la circulación de bienes, servicios y factores productivos, economías de escala, entre otros (MERCOSUR/CMC/DEC No. 3/91, 1991). A pesar de ello, también aquí se encuentran algunas referencias a procurar encadenamientos productivos y mejora de las características tecnológicas y de calidad de los bienes y servicios. A modo de ejemplo, el literal e del art. 1 encomendaba a “fomentar la complementación entre empresas del MERCOSUR”, el literal h a “sugerir criterios específicos de origen”, el literal i a “definir las características exactas de los productos” (MERCOSUL/CMC/DEC No. 3/91, 1991, art. 1) y finalmente, el art. 2 aludía a que los acuerdos debían “contemplar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, la investigación y desarrollo de tecnología de productos y procesos (...) así como programas de capacitación de recursos humanos y promoción de la educación” (MERCOSUL/CMC/DEC No. 3/91, 1991, art. 2).

### *Política 2: Acuerdo siderúrgico*

Este acuerdo fue aprobado por RES. No. 13/92 del GMC en 1992. Según el texto de la resolución, fue propuesto por los sectores productivos de los cuatro países, avalado por el SGT No. 7 (tal como preveía la normativa analizada anteriormente) y acordado por los Estados Parte en el Grupo Mercado Común. No obstante, de acuerdo con Izam (1999), solo fue negociado por los sectores productivos de Argentina y Brasil, y de hecho, contó con cuestionamientos por parte de los empresarios uruguayos y, en menor medida, paraguayos.

Lamentablemente, no fue posible conseguir el texto del acuerdo en sí, que no figura como anexo de la Resolución ni fue proporcionado por la SM. En Izam (1999), el autor relata que tuvo la misma dificultad.

### *Política 3: Defensa de la Competencia*

En la X reunión (junio de 1993) del GMC se consideró por primera vez este tema, entre varios otros que hacían a las "perspectivas y acciones próximas" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/93, 1993, p. 1) para la conformación del MERCOSUR. Se distribuyó un informe del SGT No. 10 y se comitió enviarlo a la Reunión Ad Hoc de Viceministros de Economía a celebrarse el 30 de junio de ese año.

Posteriormente, en la III reunión extraordinaria del GMC Argentina propuso celebrar un tratado o acuerdo sobre este tema (políticas antimonopólicas, políticas discriminatorias de precios, políticas o regulaciones de subsidios o medidas de sostén de producción interna, entre otros aspectos). Uruguay mencionó los casos en los que no había sido posible ponerse de acuerdo y de sectores que requerirían tiempo para ajustarse. Brasil adujo que debía limitarse a una "ley" anti-trust y casos de dumping y subsidios intra-zona. Ante la falta de acuerdo, se decidió continuar tratando el tema en el GMC.

En la V reunión extraordinaria, se volvió a trabajar sobre una "concepción global" (MERCOSUL/GMC/RE/ATA No. 3/94, 1994, p. 5) del tema de las distintas delegaciones. Argentina enfatizó en la perspectiva de que fuera en el marco de la Comisión de Comercio que se abordara la defensa de la competencia intra-zona, y que haría circular un documento al respecto. Brasil, en tanto, señaló que, en algunas discusiones hasta el momento, había una confusión conceptual entre medidas anti-dumping y defensa de la competencia a nivel del comercio entre socios del MERCOSUR. Este último instituto era el correcto según su delegación. Paraguay, por último, informó en dicha reunión que había enviado al Parlamento un proyecto de ley (interno) de defensa de la competencia. Asimismo, introdujo un aspecto interesante (que no había estado presente hasta el momento). Según su mirada, el asunto estaba ligado a los items pendientes de resolución del AEC, y en especial sobre los monómeros (sobre este tema, ver en este mismo capítulo, la política 5). Señaló que si se acordaba una disposición razonable sobre defensa de la competencia, estaba dispuesto a aceptar un AEC de 12% sobre este último producto (no se trasluce en las actas cual era la relación entre uno y otro tema).

Finalmente, en la última reunión del GMC del período de transición se elevó un proyecto de Decisión al CMC sobre este tema. Se transformó así en política a partir de la DEC No. 21/94.

Si bien la Decisión no aprobó un estatuto o reglamento común de defensa de la competencia, sí fijó reglas básicas así como un mandato para que la CCM eleve a consideración un Estatuto (MERCOSUL/CMC/DEC No. 21/94, 1994).

Las reglas básicas establecieron algunas cuestiones interesantes. En primer lugar, se destaca la necesidad de la competencia para el acceso libre al mercado (ampliado). También, que la aplicación sería a todas las empresas que no ejercieran actividades monopólicas. Pero, no obstante esa mirada sobre el libre mercado, se establecieron además varias limitaciones específicas a la concentración empresarial.

En primer lugar, que los agentes económicos o las asociaciones de empresas no podrían hacer "acuerdos o prácticas concertadas" que tuvieran por objeto "impedir, restringir o distorsionar la competencia o el libre acceso al mercado" (MERCOSUL/CMC/DEC No. 21/94, 1994, art. 3, traducción propia). En este sentido, estableció algunos ejemplos de la prohibición:

- i) fijar precios de compra o de venta, o cualquier otra condición para la producción o comercialización de bienes y servicios
- ii) limitar la producción, distribución, desarrollo tecnológico o inversiones
- iii) coordinar acciones que pudieran afectar la competencia en compras públicas
- iv) subordinar la celebración de contratos a condiciones que, por la propia naturaleza del mismo, no tuvieran relación con los objetos de estos contratos
- v) ejercer presiones sobre clientes o compradores

En el mismo sentido, quedaba prohibido el abuso de posición dominante, estableciendo situaciones semejantes a las anteriores.

En segundo lugar, también se mandataba a los Estados a ejercer controles sobre las operaciones de fusiones u otras acciones entre empresas o grupos de empresas que implicaran una concentración de más del 20% del mercado del cual se tratara, en todo o en parte del MERCOSUR.

Finalmente, la Decisión estableció la necesidad de que los Estados Partes coordinaran acciones conjuntas de diverso tipo para velar por la competencia, en particular entre las respectivas autoridades nacionales en la materia.

Si bien esta política es de corte horizontal y no sectorial, es pertinente observar cómo otorgaba a los Estados un rol importante en la coordinación y sanción sobre posibles abusos de los grandes grupos económicos. Como ha sido estudiado por varios autores (Schorr, 2021), más allá del discurso de libre competencia, el capitalismo contemporáneo ha tendido (desde los 90 e incluso antes) a la concentración mucho más que a la competencia, especialmente a través de las grandes corporaciones transnacionales.

#### *Política 4: Política sobre micro, pequeñas y medianas empresas*

En la XII reunión del GMC (que se realizó en enero de 1994 pero correspondía a la última reunión de 1993) se aprobó este documento de política, por RES No. 90/93.

El análisis de la resolución permite comprender mejor las motivaciones que llevaron a que se considerara y luego aprobara una política para mipymes. La justificación de los Estados Parte del MERCOSUR radicaba en la contribución que se esperaba de este tipo de empresas al desarrollo social, a la generación de empleo y a la “mejor distribución de la renta regional de los países” (MERCOSUR/GMC/RES No. 90/93, 1993, p. 2). Asimismo, se estimaba que existían problemas como la capacidad gerencial, limitaciones de acceso a mercados, falta de recursos humanos calificados o especializados, actualización tecnológica, acceso a financiamiento y crédito, entre otros. Como conclusión, se estimaba pertinente la acción del MERCOSUR con medidas para este segmento.

Es interesante observar que, pese a la pretensión de no intervención y libre arbitrio de las fuerzas del mercado, se justificara de todas maneras generar políticas específicas para este tipo de empresas. Entre los objetivos “mayores” (MERCOSUR/GMC/RES No. 90/93, 1993, p. 3) además de incorporar a las mipymes a la integración regional, aparece explicitada también la mejora de la competitividad de estas empresas, “de manera coherente con las políticas de los Estados miembros y con las propuestas del MERCOSUR” (MERCOSUR/GMC/RES No. 90/93, 1993, p. 3). Por un lado, es de destacar nuevamente la referencia al concepto de competitividad. Por otro lado, también

es interesante consignar este último giro: las políticas de los Estados miembros como un todo coherente (en virtud del clima de época ya explicado y referido en diversos apartados).

La resolución determinó la definición de cada categoría de empresa (micro, pequeña y mediana) teniendo en cuenta variables como el personal ocupado y las ventas anuales. A esto debían sumarse asimismo dos criterios cualitativos: que la empresa no perteneciera a algún grupo económico y que tuviera una pequeña porción del mercado.

Luego se estructuró en dos grandes secciones: I) mecanismos e instrumentos de apoyo y II) proyectos inmediatos. Dentro de los primeros instrumentos, se hacía hincapié en las condiciones intrínsecas de las mipymes y su relación con el entorno económico. Se establecía la necesidad de trabajar en aspectos como la capacidad gerencial, la incorporación de tecnología, la regulación, los aspectos tributarios, el acceso al crédito, entre otros. Sobre los denominados proyectos inmediatos, en realidad la resolución se organizó sobre acciones sugeridas (no la implementación desde ya de esos proyectos). Sin embargo, es posible destacar que se incluyó una amplia gama de proyectos, desde algunos muy genéricos y horizontales como redes de cooperación, grupos de trabajo y bolsas de negocios (en muchos casos, siguiendo esquemas similares a los de la UE) hasta algunos más específicos y dirigidos, como un programa de compras gubernamentales destinado a “modificar procedimientos vigentes y sugerir acciones que permitan el mejor acceso de las pequeñas empresas a las adquisiciones gubernamentales” (MERCOSUR/GMC/RES No. 90/93, 1993, p. 7).

A pesar de esto, no fue posible relevar ningún proyecto concreto que se haya implementado. Tampoco el acuerdo estableció recursos específicos asignados a alguno de los proyectos (que podría ser, a modo de ejemplo: establecer un fondo por un monto asignado con un objetivo concreto). De los documentos analizados, se desprende que esta política quedó anclada únicamente a sugerencias/recomendaciones o proyectos prospectivos, al menos en esta instancia.

#### *Política 5: Arancel Externo Común (AEC) y Listas de Excepciones. Sectores industriales protegidos*

Dentro de este paraguas es posible analizar los distintos sectores que tuvieron mayor protección a través de la estructura arancelaria en el MERCOSUR. En el comienzo de la negociación del AEC los países del bloque acordaron una premisa inicial: no tener niveles arancelarios superiores al 20% (República del Paraguay, 1993), por lo que esta podía ser la máxima otorgada a cualquier



sector, salvo los considerados de “alta sensibilidad” (República del Paraguay, 1993, p. 1.). Para ello, además de acordar un Arancel Externo Común, se estableció la posibilidad de que cada país presentara listas nacionales de excepción (a este AEC). Es decir, los productos que ingresaran en estas listas podrían tener alícuotas distintas entre países, lo que constituye -por eso su nombre- una excepción al instrumento del AEC.

Esencialmente, la discusión sobre las listas de excepciones reflejó dos posiciones. Por un lado, Argentina y Brasil sostenían que se debía autorizar un máximo de 200 posiciones arancelarias, y que la convergencia debía darse a 6 años, siempre de forma ascendente. Por otro lado, Paraguay y Uruguay coincidían en aceptar un máximo de 300 posiciones y que cada país determinara según sus propios criterios la cantidad de productos con convergencia ascendente y descendente (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/94, 1994). Finalmente, la DEC No. 7/94 definió este asunto, realizando una diferenciación entre las situaciones de Argentina, Brasil y Uruguay, por un lado, y Paraguay, por otro. Para los primeros tres países, se autorizó una lista de excepción de hasta 300 ítems que podría existir hasta 2001. En el caso de Paraguay, se aceptaron hasta 399 ítems excepcionados hasta 2001 (con un ROM de 50% de integración regional) y hasta 2006 adecuándose al Régimen General de Origen del MERCOSUR (MERCOSUR/CMC/DEC No. 7/94, 1994). En todos los casos, no podían incluirse en dichas listas de excepción bienes de capital, informática y telecomunicaciones, que tuvieron su propio régimen común (ver más abajo).

Machado y Chudnovsky (1995) sintetizaron los principales sectores que se incluyeron dentro de estas listas, según cada país. En el caso de Argentina, figuraban química y petroquímica, papel y celulosa, siderurgia, calzados, entre otros. Brasil incluyó químicos y petroquímicos, alimentos, textiles materiales de construcción, productos de higiene y limpieza, cuero y madera. Paraguay también incorporó los productos químicos y petroquímicos, siderúrgicos y alimentos, así como tabaco y electrodomésticos. Uruguay, por último, determinó que su lista se conformara por productos lácteos, así como insumos y productos intermedios de química y petroquímica.

A continuación, se analizan los distintos sectores que se consideraron protegidos, en cierta medida, por el naciente AEC del MERCOSUR.

#### *Sector de bienes de capital (BK)*

La primera vez que se trabajó sobre este sector en particular fue en la III reunión extraordinaria del GMC (en julio de 1994), donde se manifestaron distintas propuestas de cada uno de los países miembro.

Argentina propuso un nivel automático de 12% a 2001 en cuanto a bienes tradicionales, sin distinguir producción regional de no regional. Brasil proponía elevar la alícuota a un 14% a 2001 para bienes de capital tradicionales y con control numérico. Uruguay, por su parte, propuso diferenciar bienes de capital tradicionales (con un nivel de 14% a 2006) y no tradicionales o de alta tecnología (6% a 2001), diferenciando la producción regional de la no regional. Paraguay acompañó a Uruguay con esta última distinción y señaló que podía estar de acuerdo con Argentina en el nivel arancelario a aplicar a los bienes de capital tradicionales.

Finalmente, a la hora de la aprobación por el CMC en una primera Decisión en agosto de 1994, (DEC No. 7/94) y luego otra en diciembre de 1994 (DEC No. 22/94), se acordó una convergencia lineal y automática hacia un arancel común de 14% en 2001. Para Paraguay y Uruguay dicho plazo se extendió hasta el 2006. En esta última Decisión cada país realizó una lista de convergencia al AEC de cada bien incluido y se aprobó como anexo, en el cual consta -no obstante lo resuelto en julio- que diversos bienes catalogados como de capital (BK en la columna de observaciones) finalmente tuvieron niveles inferiores al 14%, quedando directamente en algunos casos con un nivel de 0% (MERCOSUL/CMC/DEC No. 22/94, 1994).

Un análisis del proceso de esta política permite hacer algunas consideraciones. En primer lugar, no prosperó la idea de Uruguay y Paraguay de diferenciar BK "tradicionales" de "no tradicionales" *strictu sensu* y la propuesta de gravar estos últimos al 6%. Esta opción por aplicar una alícuota menor a los bienes de capital de alta tecnología deja entrever que no era (o no iba a ser) posible producir dichos bienes en la región, y por ende un menor arancel facilitaría su importación. No obstante ser de utilidad para las empresas que necesitaran estos insumos para producir bienes finales -que apoyaron las medidas de desgravación unilateral en Argentina, por ejemplo, según Chudnovsky y Erber (1999)-, también disminuía la chance de que firmas locales pudieran incorporarse a esos segmentos de alta tecnología (y el consecuente aumento del progreso técnico, de la productividad, de los salarios pagados y los precios marcados).

En segundo lugar, si bien prosperó en general la propuesta de una mayor protección arancelaria, también puede observarse en la Decisión final que hubo muchos bienes de capital que fueron

gravados al 0%, como se comentó. Esto hace presumir que los sectores industriales de Argentina y Brasil estaban en condiciones de producir bienes de este tipo de baja o media tecnología -gozando de una protección razonable- pero no fueron exitosos o no estuvieron interesados en lograr una protección mayor para los segmentos de alta tecnología, lo que podría haberlos forzado a aumentar los procesos de innovación y mayor inversión. González (2019) a partir de Rozemberg y Svarzman (2002), marca un marcado contraste entre las posturas oficiales de Argentina -que propiciaba una desgravación fuerte- y Brasil -que bregaba por una protección mayor, según ellos, cercana o igual al 20%-. No obstante, esto último respecto a Brasil no surge con tal claridad de las actas relevadas y los documentos oficiales consultados, al menos en el ámbito de las negociaciones en el MERCOSUR.

En tercer lugar, y vinculado a esto último, el nivel arancelario acordado no llegó al “techo” (20%) según el criterio general acordado sobre el AEC, que sí se observó para otros. Si bien no es el objetivo de esta tesis indagar en las causas de estos fenómenos, vale la pena mencionar el análisis de Kan (2015) que estima que, a pesar de que el MERCOSUR generó una mayor apertura comercial, sectores y grandes empresas locales con capacidad de lobby lograron concesiones, pero también asevera que este no fue el caso de la industria de bienes de capital.

En este sector de bienes de capital es claro que hubo una tensión entre el objetivo de liberalización casi total y la protección a unos niveles razonables -no máximos-, según se desprende de los datos analizados.

#### *Sector de informática y telecomunicaciones*

Con respecto al sector de informática y telecomunicaciones, la primera propuesta considerada por los órganos de dirección se presentó en la III reunión extraordinaria del GMC (julio de 1994). En ella, se identifican propuestas bien diferenciadas por países. Argentina propuso implementar un arancel del 0, 2 y 4% según se tratara de insumos, bienes intermedios y finales, respectivamente. Uruguay reivindicó una estrategia similar a la explicitada para bienes de capital (con relación a la metodología y al nivel arancelario). Paraguay, según el acta, acordaba con la propuesta de Brasil "siempre que los niveles máximos del 20% sean reducidos un poco más para esa fecha" en informática (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/94, 1994, p. 3), no así en telecomunicaciones. Paradójicamente, la propuesta de Brasil no fue reflejada en el acta del GMC -refiere haber sido presentada en una Reunión de Viceministros de junio de 1994 que no pudo ser encontrada-.

Finalmente, luego de distintas instancias de discusión, se terminó aprobando el AEC de este sector por el CMC en agosto de 1994 (DEC No. 7/94) y diciembre de 1994 (DEC No. 22/94). La primera Decisión estableció una convergencia lineal y automática hacia un arancel máximo común del 16% el 1 de enero de 2006, aunque instruyendo que un Grupo Ad Hoc determinara qué ítems podrían admitir un nivel inferior al 16%.

Sobre este punto, se estima conveniente realizar algunas consideraciones. De acuerdo con Azpiazu et al. (1987), en el decenio posterior a la irrupción de la dictadura cívico-militar en Argentina (1976) se produjo una desarticulación del complejo productivo electrónico, propiciando de cierta manera el ensamblado de productos finales antes que la fabricación de componentes u otras partes de mayor valor agregado. Se observó, de acuerdo con los autores, un retroceso tecnológico, el desmantelamiento de centros de I+D, el abandono de desarrollos tecnológicos propios (procediendo a incentivar la imitación) y la reducción de la mano de obra en el sector. Si bien esta fue una política extendida en la región, Brasil -el otro país del cono sur con un desarrollo intermedio de esta industria- siguió un camino un tanto diferente. En el estudio de Azpiazu et al. (1987), que analiza el sector a través del comportamiento del comercio exterior (es decir, características de las importaciones y exportaciones), se concluye que Argentina fue elevando sustancialmente las importaciones de componentes y otros productos que son útiles casi únicamente para el ensamble de los productos finales. Al mismo tiempo, existió un deterioro de la importancia relativa de las importaciones de partes y materiales para la fabricación de componentes. Por el contrario, sostienen los mismos autores, Brasil siguió una política totalmente distinta, apuntando a hacer competitivo su sector de electrónica, y en particular de computación. Lo hizo a través de la apuesta a la tecnología básica que sustentaba el complejo electrónico: la microelectrónica.

Esta contextualización es útil para analizar en particular el acuerdo sobre el nivel arancelario a desarrollar en el sector de informática y telecomunicaciones, como se lo denominó en el MERCOSUR.

A primera vista parecería extraña la propuesta argentina, mencionada al comienzo, si no se tuviera en cuenta el análisis de Azpiazu et al. (1987). En vista de que previo a los años 90 ya se estaba desarrollando un proceso de regresión productiva en el sector de electrónica -y, como mucho, un proceso de enclave ensamblador en Tierra del Fuego (Azpiazu et al., 1987)-, aparece razonable la

propuesta de reducción casi total del AEC a estos bienes. Por los mismos motivos mencionados *ut supra*, también parece lógica la propuesta de Brasil, de acercarse al nivel máximo de protección arancelaria acordada, siendo que todavía estaba intentando desarrollar el sector con ciertos incentivos.

De acuerdo con el análisis de las actas relevadas, Paraguay y Uruguay, en este asunto, no parecen haber realizado mayores aportes a los consignados inicialmente, lo cual también es consecuente con la inexistencia de complejos productivos vinculados a este sector.

Finalmente, se aprobó un nivel de protección bastante cercano a la propuesta inicial de Brasil, aunque con un cronograma de adecuación largo en el tiempo, que llegaba hasta 2006. En general, se estableció una alícuota de 16% a los bienes incluidos en la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) pertenecientes al sector, aunque luego el Grupo Ad Hoc que trabajó en el tema recomendó que algunos ítems tuvieran una alícuota inferior, del 12, 8, 4 e incluso 2%. Esto fue aprobado finalmente por la DEC No. 22/94. Si bien Brasil tenía un fuerte interés en mantener cierta protección a los bienes de electrónica y telecomunicaciones -y en alguna medida lo logró-, se observa que los ítems gravados al 2% (por ejemplo) son, incluso dentro del mismo producto, los de mayor valor agregado o más alta tecnología (disponible en ese momento). Este es un indicio de que ese tipo de bienes no estaba al alcance de su complejo productivo. Por último, también merece un comentario el cronograma de adecuación establecido. No solo este llegaba hasta 2006, sino que además en los primeros años Brasil seguiría aplicando un arancel muy elevado (más del 30% en algunos ítems) aunque reduciéndolo gradualmente hasta el nivel de convergencia final. El cronograma aprobado para Argentina, si bien también tenía reducciones graduales, estas eran bastante más similares entre el arancel inicial para 1995 y el final para 2006.

#### *Sector textil y vestimenta*

También era un sector de mucha relevancia, para todos los países del bloque, en particular por la magnitud de las materias primas involucradas en él. Lana, cuero y algodón eran recursos ampliamente disponibles en la región, a partir de procesos muy básicos de extracción de materia prima (Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT, 2005). Además, Argentina y Brasil -y fundamentalmente este último- habían avanzado hacia los eslabones finales de la cadena, de confección de distintos productos (como vestimentas). Sin embargo, la producción mundial del sector se había deslocalizado desde la segunda mitad del siglo XX, en un proceso de deslocalización y

relocalización hacia el Este Asiático, cuya ventaja residía (inicialmente) en los bajísimos niveles salariales y mano de obra ampliamente disponible. A pesar de ello, seguía siendo relevante (nuevamente, más para Brasil) lograr una protección relativa, a pesar de la predisposición a reducir los aranceles existentes y aceptar en cierta medida la competencia con los productos importados.

En la V reunión extraordinaria del GMC (setiembre de 1994), se delinearon las primeras propuestas para el mismo. Argentina y Brasil coincidieron en una propuesta inicial de una alícuota de 12 y 14% para monómeros y polímeros, respectivamente. Los polímeros no son otra cosa que macromoléculas, en general integrados por distintos monómeros (pequeñas unidades o moléculas). Existen tanto a nivel natural como de forma sintética o artificial. Son muy variados los usos que pueden tener estas sustancias (Islam et al., 2020).

Para bienes de la cadena textil sintética y artificial se propuso un nivel de 16, 18 y 20%. En textiles naturales, según se desprende de las actas, se intentaría acordar un nivel adecuado con “las nuevas alícuotas definidas para las cadenas sintética y artificial” (MERCOSUL/GMC/RE/ATA No. 3/94, 1994, p. 1, traducción propia).

Sin perjuicio del nivel de protección arancelaria que se acordara, Argentina declaró, en esta reunión, entender que en el sector textil se aplicarían derechos específicos para las importaciones extra-zona. Este instrumento fue utilizado por el país a partir de 1993, sumando al arancel (que es *ad valorem*, es decir, un porcentaje sobre el valor de un producto) un monto fijo por unidad importada (Instituto Nacional de Educación Tecnológica, 2010). La inclusión o no de la habilitación a imponer estos derechos específicos a nivel regional fue tema recurrente durante todas las discusiones sobre este sector.

En la VI reunión extraordinaria del GMC, se volvió a discutir sobre monómeros y polímeros. Allí, se esclareció que estos eran un “ítem de relevante interés y sensibilidad para las economías de Paraguay y Uruguay, dadas las repercusiones de esa clase de productos para varias de sus cadenas productivas” (MERCOSUL/GMC/RE/ATA No. 4/94, 1994, p. 4, traducción propia).

Al avanzar las negociaciones, en la VII reunión extraordinaria del GMC (diciembre de 1994) se acordaron algunas soluciones transitorias. En primer lugar, formar un Grupo Ad Hoc para definir una política de importación común del MERCOSUR relativa a bienes del sector textil y de vestimentas. En segundo lugar, en tanto no existiera dicha política común los países podrán aplicar

medidas a las importaciones extra-zona. En tercer lugar, se acordó que no se cobrarían derechos específicos en el comercio intra-zona.

Finalmente, el AEC para los bienes del sector se estableció por la DEC No. 7/94 pero al señalar las alícuotas se remitió al acta No. 8/94 del SGT No. 10, que no se encuentra accesible.

#### *Política 6: Régimen de Origen MERCOSUR*

El régimen de origen<sup>18</sup> es un tema que desde el comienzo mismo del funcionamiento del bloque - en las primeras reuniones del GMC- se estimó como muy importante para la instalación de la Unión Aduanera. Sin embargo, no fue hasta junio de 1993, en la X reunión del GMC, que se comenzó a intercambiar específicamente sobre el mismo.

En la siguiente reunión del mismo órgano, en setiembre de 1993, se llegó al acuerdo de que el Régimen de Origen debía estar vigente en enero de 1995, cuando comenzaría a regir efectivamente la Unión Aduanera. Para ello, la RES No. 64/93 instruyó al SGT No. 1 a informar al Comité de Cooperación Técnica las necesidades de cooperación sobre este tema, remitir unos términos de referencia para dicho instrumento y, por último, estableció que si no se pudiera disponer de este mecanismo a la fecha prevista (enero de 1994) se procuraría utilizar los fondos de apoyo a la Presidencia Pro Tempore (PPT) -fondos que provenían de cooperación con la UE-.

Posteriormente, en la III reunión extraordinaria del GMC (julio de 1994), se refleja una discusión sustantiva sobre los criterios a aplicar para la determinación de las reglas de origen.

Argentina propuso establecer como regla general el salto de posición arancelaria y en algunos casos, en forma adicional, requerir un 60% del valor FOB<sup>19</sup> de integración regional, así como el establecimiento de regímenes específicos. El salto de posición arancelaria significa, en términos generales, que un producto sufre algún tipo de transformación que lo hace diferenciarse (en la clasificación arancelaria) de los insumos o productos a partir de los cuales se realiza (por eso la referencia al “salto”).

---

<sup>18</sup> Régimen o regla de origen son términos utilizados en forma indistinta.

<sup>19</sup> FOB es el acrónimo de *Free On Board*, término que se utiliza en el comercio exterior para el intercambio internacional de mercaderías donde el transporte se realiza por vía marítima, y la responsabilidad del vendedor llega hasta el embarque o la carga de los bienes en el buque. Por ende, incluye el costo del producto en sí, el embalaje y la carga. Asimismo, debe realizar los trámites de exportación (pero no los de importación o tránsito por países intermedios) (International Chamber of Commerce, 2020).

Brasil acordó con la postura argentina y la complementó con la sugerencia de reglas sobre aquellas operaciones que fueran exclusivamente de montaje: 60% de integración regional (aunque no lo dice, se estima que también es de valor FOB). Esta es una inclusión no menor, teniendo en cuenta que las operaciones de menor valor agregado (ensamblado y montaje) sería razonable que tuvieran una exigencia mayor para ser consideradas regionales (y por ende no pagar aranceles).

Por último, es interesante observar cómo Uruguay, al que se le sumaría Paraguay, en principio estaba dispuesto a un requisito menor: salto NAB o 50% de integración regional "en los casos que el proceso productivo así lo requiera" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/94, 1994, p. 4). No obstante ello, también admitía que podría llegar a aceptar el requisito de 60% de contenido regional.

El asunto siguió siendo considerado y en la VII reunión extraordinaria del GMC Brasil presentó una propuesta de requisitos específicos, que lamentablemente no se adjuntó como anexo, y no fue posible rastrear.

Finalmente, se aprobó la DEC No. 6/94 en la VI reunión del CMC, que estableció un Reglamento sobre Reglas de origen.

En los considerandos de la Decisión, se establece que los productos excepcionados al AEC (a partir de enero de 1995) hacían necesarias "reglas de origen claras y previsibles" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 6/94, 1994, considerando), sin crear "obstáculos innecesarios a (dichas) corrientes de comercio" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 6/94, 1994, considerando). La propia Decisión también sostiene que con las listas de excepciones que aprobaría el GMC, luego los SGT No. 1 y 10 deberían estudiar los requisitos de origen específicos de cada ítem.

En cuanto al análisis del reglamento en concreto, es posible destacar algunos aspectos. En primer lugar, su art. 1 subraya que el mismo se aprobaba a los efectos de: a) calificación y determinación del producto originario, b) emisión de certificados de origen y c) sanciones y/o verificación de cumplimiento por parte de los Estados Parte. El art. 2 determina el ámbito de aplicación. Se señala en primer lugar a los productos que se encontraran en proceso de convergencia hacia el AEC (es decir, que presentaban un cronograma de reducción o adecuación progresiva). En segundo lugar, productos sujetos al AEC pero cuyos "insumos, partes, piezas y componentes estén en proceso de convergencia, salvo los casos en que el valor total de los insumos extra-zona no supere el



porcentaje de 40% del valor FOB total del producto final” (MERCOSUR/CMC/DEC No. 6/94, 1994, art. 2). En tercer lugar, productos afectados por medidas de política comercial diferentes aplicadas por uno o más Estados Parte, y por último se mencionan otros casos excepcionales. Finalmente, entre las regulaciones que mayor relevancia tienen a los efectos de este trabajo, el art. 3 consagró lo que se denominó el Régimen General de Origen. Serían considerados originarios:

- a) los productos elaborados íntegramente en los EP<sup>20</sup> con materiales originarios de los EP
- b) los productos animales, minerales, vegetales u otros extraídos o recolectados, nacidos y criados en los territorios de los EP
- c) productos que se transformaran y adquirieran una nueva individualidad en los EP pero donde su elaboración incluyera materiales no originarios, con la característica indispensable de estar clasificados en la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) en posición diferente a la de sus materiales o, según fuera el caso, el salto de posición arancelaria sumado al requisito de valor agregado regional de al menos un 60%. No obstante, se estableció también que no serían considerados originarios aquellos productos que adquirieran una forma final en los EP pero todos sus materiales fueran extra-zona (y consistieran en ensamblajes, fraccionamientos, entre otras opciones)
- d) en los casos en que lo dicho en c) no se pudiera cumplir porque el proceso de transformación implicaría cambio de posición arancelaria pero el valor CIF<sup>21</sup> puerto de destino o puerto marítimo de los insumos de terceros países no excediera el 40% del valor FOB de la nueva mercadería
- e) productos ensamblados o montados en un EP utilizando materiales originarios de terceros Estados, pero cuyo valor CIF puerto de destino o puerto marítimo de esos materiales no excediera el 40% del valor FOB

---

<sup>20</sup> A efectos de una simplificación de la lectura, cuando en la misma oración se hace necesario referir en varias ocasiones a los “Estados Parte”, se simplificó en “EP”.

<sup>21</sup> CIF es el acrónimo de *Cost, Insurance, and Freight*, y es otra de las formulaciones más utilizadas en el comercio internacional de mercaderías. En este caso, la obligación del vendedor es embarcar los bienes en el medio de transporte marítimo, contratar su transporte hasta el puerto de destino y también el seguro contra daños al menos hasta el puerto de destino. Al igual que en FOB, debe hacerse cargo de los trámites de exportación, pero no los de importación ni tránsito por terceros países (International Chamber of Commerce, 2020).

f) productos que cumplieran requisitos específicos que serían establecidos y, por último, pero no menos importante, los bienes de capital tendrían un requisito de origen de 80% de valor agregado MERCOSUR.

Del análisis de estas disposiciones y de las diversas instancias de negociación que les antecedieron, es posible destacar tres aspectos. En primer término, la primacía de la posición argentina y brasileña con respecto a exigir un 60% de valor FOB de valor agregado regional, en detrimento del 50% inicialmente propuesto por Uruguay (aunque tímidamente) y secundado por Paraguay. Esto le daba una relevancia mayor a la producción o agregado de valor que se hiciera en la región, en lugar de insumos, partes, piezas, entre otros, que fueran extra-regionales. En segundo término, también en forma leve pero no por ello menos destacable, se percibe un intento por propiciar una producción regional que superara únicamente las etapas finales de producción (ensamblado, montaje, fraccionamiento, etc.) con materiales importados desde terceros países. Ciertamente es que, de todas formas, el literal e del art. 3 consagraba una excepción al considerar que los productos que tuvieran materiales íntegramente de terceros Estados, pero no superaran un cierto valor, también podrían ser considerados regionales. Por último, se consagraron regímenes específicos, como el de los bienes de capital, aunque una Decisión posterior modificó sustancialmente su régimen. El hasta aquí consagrado representaba un estímulo a la producción en la región (si se tiene en cuenta la suma de la protección del AEC y los requisitos de origen).

Finalmente, en lo que a este trabajo respecta, el art. 8 aclara específicamente a qué hacía referencia el término materiales: materias primas, insumos, productos intermedios, partes y piezas. Los restantes artículos son de procedimientos, autoridades competentes, sanciones, entre otras regulaciones.

En la VII reunión del CMC (diciembre 1994) se aprobó una última Decisión respecto al régimen de origen.

En esencia, consagró que a los productos exceptuados del AEC, se aplicaba el régimen general de origen (DEC No. 6/94, analizada anteriormente), pero que además de este, se aplicaban los requisitos específicos de origen que constan en el anexo I. Esto es, a sectores que podemos considerar, en el marco de análisis de esta tesis, protegidos por el naciente MERCOSUR. Ellos son: el sector químico, sector siderúrgico, sector de telecomunicaciones y sector de informática. Curiosamente -sin que se justificara especialmente-, la nueva Decisión estipulaba que el sector de

bienes de capital debía cumplir con el régimen general de origen MCS (60% valor agregado regional) y no según lo aprobado en la DEC No. 6/94, que establecía un parámetro superior (80% de valor agregado regional).

Sintéticamente, sobre cada sector se establecieron diferentes requisitos especiales.

Para el sector químico el requisito de origen fue el establecido en el literal c del art. 3 del régimen general, a lo que debía adicionarse que los productos fueran "obtenidos a través de un proceso productivo que traduzca una modificación molecular resultante de sustancial transformación y que cree una nueva identidad química" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 22/94, 1994, p. 4)

Con respecto al sector siderúrgico, se establecieron requisitos de materiales específicos con los cuales debían ser producidos el hierro, el acero y el acero inoxidable.

En lo relativo a las telecomunicaciones, también se acordaron requisitos específicos para aparatos eléctricos de telefonía, de transmisión para radiotelefonía, radio difusión, entre otros. El montaje debía ser de por lo menos 80% de las placas de circuito impreso, por producto y otros similares.

Finalmente, sobre el sector de informática se suscribieron disposiciones especiales para microcomputadores portátiles, unidades digitales de procesamiento de computadoras de pequeña capacidad, media y gran capacidad y de muy grande capacidad, discos rígidos, fibras ópticas, entre otros bienes (cada uno de estos tuvo sus propios requisitos).

#### *Política 7: Protocolo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR*

Esta propuesta de regulación fue presentada por Brasil en la X reunión del GMC (junio de 1993) y se le dio un rápido tratamiento. Como primer punto de análisis, a la luz de la literatura previa (Bouzas, 2001; de Almeida, 2002; Porta, 2008) y de los intercambios registrados y analizados hasta ahora, resulta que fuera el país norteamericano quien impulsara la iniciativa. Dado su mayor desarrollo industrial relativo, tendría -muy probablemente- la mayor capacidad para generar inversiones de capitales nacionales en otros Estados Parte del MERCOSUR, y esta normativa pretendía asegurarle ciertos estándares mínimos de protección.

En la V reunión del CMC (enero de 1994) se adoptó la Decisión que consagró un régimen promocional de las inversiones recíprocas en el bloque. Conviene resaltar un segundo punto

general sobre este tema, en este caso ya sobre las consideraciones que hace la Decisión. Se enfatiza que las inversiones "contribuirá(n) a estimular la iniciativa económica individual y a incrementar el desarrollo de los cuatro Estados" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 11/93, 1993, considerando), una visión claramente asociada a las ideas predominantes en la época.

En concreto, sobre el denominado Protocolo de Colonia para la promoción y protección recíproca de inversiones en el MERCOSUR, se pueden resaltar varios aspectos. Algunos de ellos siguen la tónica general del clima de época y de los objetivos principales del MERCOSUR (liberalización, apertura, incremento del flujo de inversiones), pero otros son destacables por mantener cierta protección de sectores o industrias clave.

El art. 1 determinó como es usual definiciones básicas (inversión, inversor, ganancias, territorio) y el art. 2 estableció el principio de trato nacional para los inversores de un EP que deseen invertir en otro EP, bajo el formato de que se "(...) las admitirá [a las inversiones] en su territorio de manera no menos favorable" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 11/93, 1993, p. 3). El art. 3 es más dual en cuanto a su inspiración. El punto 3 del referido artículo parecía otorgar un margen de maniobra a los EP con relación a la previsión de tener que extender beneficios impositivos de forma obligatoria a las inversiones extranjeras, en tanto no se obligaba a un EP a extender a los inversores de otro EP los beneficios de cualquier tratamiento, preferencia o privilegio resultante de un acuerdo internacional relativo total o parcialmente a cuestiones impositivas. Por el contrario, el punto 4 establece la imposibilidad de "imponer requisitos de desempeño, exportación, adquisición de bienes o servicios locales [entre otros] para el establecimiento, la expansión o el mantenimiento de las inversiones (...)" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 11/93, 1993, p. 4). Esto limita severamente la capacidad de los Estados de sostener esquemas de incentivos direccionados a determinado tipos de inversiones (productivas, industriales, en segmentos de determinada tecnología, favoreciendo determinadas zonas geográficas, entre otros), típicos de la política industrial, por ejemplo, de los países del Este Asiático.

Por otra parte, el art. 5 estableció un requisito relativamente común a este tipo de instrumentos: la libre transferencia de inversiones y ganancias (beneficios, utilidades, rentas, intereses, fondos, regalías y honorarios, liquidaciones, compensaciones, indemnizaciones) para los inversionistas.

En el documento anexo a la Decisión, no obstante, se encuentran los aspectos más interesantes de esta medida, y esencialmente por los cuales se incluyó dentro de estos acuerdos de política

industrial. Se establecieron tres puntos con respecto a los cuales no se aplicarían algunas de las disposiciones que formaban parte del articulado analizado previamente. El primero de ellos, una adenda al art. 2, párrafo 1:

De conformidad con lo previsto en el artículo 2 del presente Protocolo, las Partes Contratantes se reservan el derecho de mantener transitoriamente excepciones limitadas al tratamiento nacional de las inversiones de inversores de las otras PC en los siguientes sectores (...). (MERCOSUR/CMC/DEC No. 11/93, 1993, p. 9)

A continuación, se encuentra una enumeración de sectores de cada EP a los que se reservaba este derecho. Se destacan: para Argentina la industria naval, plantas nucleares, minería del uranio, el transporte aéreo. Para Brasil, la exploración y explotación de minerales, el aprovechamiento de energía hidráulica. Para Paraguay, la explotación de hidrocarburos y minerales estratégicos, importación y refinación de productos derivados de petróleo, transporte aéreo, marítimo y terrestre. Para Uruguay, la electricidad, hidrocarburos, petroquímica básica, energía atómica, explotación de minerales estratégicos. Como se aprecia, son varios los sectores e industrias que fueron protegidas para no ser alcanzadas por la consideración de trato nacional a inversiones de otros EP.

El segundo punto, refiere específicamente a Brasil. En la adenda al art. 3, párrafo 2, Brasil se reservaba el derecho de mantener la excepción prevista en el art. 171, párrafo 2 de su Constitución Federal respecto de compras gubernamentales. En dicha norma, se preveía que "en la adquisición de bienes y servicios, el Poder Público dará tratamiento preferencial, en los términos de la ley, a las empresas brasileñas de capital nacional" (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988, art. 171). Esta era una norma -del mayor rango posible- que permitía propiciar medidas incluso más específicas y ambiciosas de política industrial, y que el país norteno hizo valer en este instrumento de promoción y protección de inversiones del MERCOSUR. Sin embargo, poco tiempo después de acordado este protocolo, la norma constitucional brasileña se derogó en 1995 (Figueiredo, 2008).

Finalmente, el último punto se constituyó en una adenda al art 3. párrafo 4 del protocolo. Por ese medio, Argentina y Brasil se reservaban el derecho de mantener transitoriamente los requisitos de desempeño en el sector automotriz. Nuevamente, es posible observar cómo ciertos sectores considerados estratégicos o que habían adquirido cierto grado de desarrollo a la luz de las políticas sectoriales anteriores (da Motta Veiga, 2003) -o cuyas organizaciones empresariales tenían mayor

capacidad de lobby o veto (Rodríguez, 2021)- no fueron tan liberalizados ni se dejaron de aplicar políticas de promoción.

*Política 8: Armonización de incentivos a las exportaciones. Régimen de depósito industrial y draw-back*

Este tema fue discutido por primera vez en reunión del SGT No. 1 que se realizó en paralelo a la IV reunión extraordinaria del GMC (julio de 1994). Sobre la base de estas discusiones se elevó a consideración de esa misma reunión del GMC, en acuerdo entre los Estados Parte, pero con "discrepancias puntuales de distintas Delegaciones" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 2/94, 1994, p. 5). Allí se acordó que se mantendría a consideración hasta la siguiente sesión ordinaria del GMC.

Efectivamente, en el GMC ordinario de agosto de 1994 se trató el tema y se sugirió un proyecto de Decisión al CMC, sin encontrarse en los documentos relevados mayor discusión al respecto. Este lo trató (ver MERCOSUR/CMC/ACTA No. 1/94, 1994) y se acordó la DEC No. 10/94.

En general, esta Decisión estableció que debía respetarse lo dispuesto en el GATT y en ese mismo instrumento (art. 1). Abogaba así por la abstención de los países a "utilizar incentivos de tipo cambiario que impliquen el otorgamiento de subsidios, entendiéndose como tales, sistemas de tipo de cambio múltiples u otros que discriminen en favor de operaciones de exportación o importación o de determinados productos de exportación o importación" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 10/94, 1994, art. 3).

Sin embargo, también se incluyeron disposiciones expresamente habilitantes a determinadas políticas ya aplicadas por alguno de los países integrantes del bloque.

En primer lugar, se facultaba a que los EP pudieran conceder créditos de fomento y financiamiento de sus exportaciones, siempre que fuera de acuerdo con las condiciones, plazos y tasas de interés "compatibles con las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 10/94, 1994, art. 4). En segundo lugar, habilitaba a que los EP reintegraran "total o parcialmente los impuestos indirectos pagados por los exportadores o acumulados a lo largo de las etapas anteriores de producción de los bienes exportados (...)" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 10/94, 1994, art. 5).

También se autorizaba a eximir del pago de tributos internos indirectos a los bienes destinados a la exportación y se habilitaba a los EP a conceder regímenes de *draw-back* o admisión temporaria. El régimen de *draw-back* es un esquema similar a lo que se menciona en el artículo 5 de devolución de impuestos, pero de derechos de importación, tasa estadística (en el caso de Argentina), entre otros. La admisión temporaria también es un régimen que permite el ingreso de mercadería a un país sin pago de tributos, pero por un plazo y con un fin determinado (distinto al consumo dentro de ese país). Asimismo, debe cumplir con la condición de que sean reexportadas en ese plazo determinado. En general, se busca que dentro de ese plazo que estuvo en un país sea objeto de una transformación, elaboración, reparación o agregación de valor y que este proceso ocupe a trabajadoras y trabajadores (Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, 2019).

Finalmente, el art. 9 determinó que los Estados podrían conceder el régimen de depósito industrial "a un establecimiento industrial, con el objeto de importar, con suspensión de tributos y bajo control aduanero, mercaderías que, después de ser sometidas a operaciones de industrialización, sean destinadas al mercado externo" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 10/94, 1994, art. 9). Este instrumento sí apuntaba directamente a la promoción de actividades industriales. No obstante, como se observa en las cuatro excepciones analizadas, en todos los casos el foco estaba primordialmente situado en el incentivo a las exportaciones, en línea con lo que Cantamutto et al. (2024) describen como el mandato exportador, y que predominaba, en esa época, tanto en el marco conceptual de la economía neoclásica como del enfoque neoestructuralista cepalino (Balassa et al., 1986; CEPAL, 1990).

Más allá de estas autorizaciones, los incentivos a las exportaciones no serían aplicables al comercio intra-zona aunque, nuevamente, con excepciones. Los bienes de capital mantenían la excepción en forma total. Los impuestos indirectos, podrían reintegrarse o eximirse hasta la armonización tributaria del MERCOSUR. Los regímenes aduaneros especiales podían concederse para insumos, partes o piezas para la elaboración de bienes contenidos en el art. 2, párrafo primero y segundo del Régimen de Origen ya analizado.

### *Política 9: Zonas Francas y Áreas Aduaneras Especiales*

Tempranamente durante este período de transición, el GMC en su V reunión de marzo-abril de 1992 instruyó al SGT No. 1 a considerar el tema de las zonas francas y zonas de procesamiento de exportación, con la ayuda del SGT No. 7. Posteriormente, en la VIII reunión (diciembre de

1992) se requirió que además de los SGT No. 1 y 7, trabajara también en el tema el SGT No. 10. En posteriores documentos, se da cuenta de que se realizaron seminarios sobre el tema y en la X reunión del GMC (junio de 1993) se insistió a los SGT referidos a la "elaboración de normas a efectos de evitar distorsiones en el comercio intrarregional" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/93, 1993, p. 2).

La primera discusión interesante en este órgano se produjo en la III reunión extraordinaria del GMC (junio de 1994). Allí, se consideró específicamente el caso de las áreas aduaneras especiales de Manaus (Brasil) y Tierra del Fuego (Argentina). Ambos casos surgieron en el largo período de políticas industrializadoras por sustitución de importaciones, y particularmente bajo el auge de políticas de promoción industrial y de desarrollo económico local (Bekerman y Dulcich, 2017).

El Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego (TDF) se creó en 1972 con un “régimen fiscal y aduanero especial para el área nacional del territorio de la Isla Grande de Tierra del Fuego” (Bekerman y Dulcich, 2017, p. 757). Entre los incentivos otorgados estaba la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para la compra de insumos y la venta de productos finales, arancel 0% para importaciones, excención de todos los impuestos y tributos nacionales y hasta la “construcción financiada por el Estado provincial de infraestructura pública y el acceso gratuito a tierras con bajo costo fiscal” (Bekerman y Dulcich, 2017, p. 758). En tanto, la Zona Franca de Manaus (ZFM) comenzó a funcionar en 1967, también con el mismo objetivo de promover actividades económicas en una zona alejada (Manaos es la capital del estado de Amazonas) de los grandes centros comerciales y financieros del país (Brasil, en este caso). El Polo Industrial de Manaus fue y es uno de los hitos más importantes de la aplicación de este régimen de ZF (Bekerman y Dulcich, 2017). Al igual que en TDF, se otorgaron beneficios, como la entrada de productos destinados al consumo interno de la ZFM libre de impuestos, la exoneración de impuestos a la exportación para los productos que salieran de la ZFM al extranjero, reducción de impuestos a la exportación hacia el territorio nacional para el caso de bienes industrializados, entre otros (Bekerman y Dulcich, 2017). Se destaca, en este caso, que además de la promoción industrial a nivel federal, también coexistieron otras medidas a nivel estadual y municipal (Bekerman y Dulcich, 2017). Con marchas y contramarchas, y aun ante diversas dificultades, estas experiencias de política industrial y de desarrollo regional fueron de las más significativas para promover una



transformación productiva en puntos geográficos que hasta ese momento no habían sido considerados productivos -justamente- dentro de los mayores países de la región.

En la III reunión extraordinaria del GMC, entonces, Argentina propuso que la producción de estas zonas francas o áreas aduaneras especiales ingresaran libre de aranceles a los países donde estaban ubicadas. Mientras que al resto del MERCOSUR entendía razonable que lo hiciera pagando el AEC, salvo que bilateralmente los países acordaran listas positivas recíprocas. También señaló que deberían tener una fecha de finalización y que había otros temas que estaba analizando su gobierno en ese momento. Brasil por su parte propuso una AAE por país hasta 2013, con lista positiva común y requisitos de procesos productivos básicos. Coincidió con la postura argentina con relación a la aplicación del AEC para las exportaciones desde las ZF o AAE al resto del MERCOSUR y en caso de concretarse acuerdos bilaterales. En tanto, los socios pequeños del bloque -Uruguay y Paraguay- buscaron diferenciar las zonas francas en general (a las que sugerían darles un estatuto jurídico) y las AAE existentes (Manaos y Tierra del Fuego). También señalaban que existía una importante dificultad para modificar la situación de estas últimas. Por lo cual propusieron reducir los efectos negativos, por ejemplo a través de “compensaciones para aquellos sectores ubicados en el territorio general que enfrentan la competencia de la producción de dichas AAE” (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/94, 1994, p. 7). Merece una consideración especial el aporte de Uruguay, señalando que en realidad las ZF y AAE no representaban una dificultad para la futura Unión Aduanera (en tanto se dejara claro la no perforación del AEC y la no competencia desleal) y que además estaba dentro de los instrumentos reconocidos por el GATT para el incentivo a las exportaciones.

Finalmente, en cuanto al tratamiento en el GMC, en su XIV reunión de agosto de 1994 elevó a consideración del CMC una propuesta de Decisión. El CMC lo trató en su misma sesión de agosto (VI reunión) y finalmente logró el consenso para la aprobación de la DEC No. 8/94.

En los considerando se reconoce la existencia de "disposiciones legales, reglamentarias y administrativas" de ZF y AAE (primer considerando), se menciona que estas disposiciones con disparidades y con el advenimiento de la UA pueden provocar "distorsiones en los flujos comerciales, de inversiones y en los ingresos aduaneros" (segundo considerando), por lo cual lo que se pretende es la armonización de tratamiento para esos "enclaves" (tercer considerando) (MERCOSUR/CMC/DEC No. 8/94, 1994, considerando).

En cuanto a su articulado, el art. 1 establece que las disposiciones de esta norma serían de aplicación a zonas francas comerciales, industriales, de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales. En el art. 2 se consagra parte de lo discutido en la reunión extraordinaria de julio de 1994 del GMC: se aplicaría el AEC o el arancel nacional (en caso de productos excepcionados) a las mercaderías que provinieran de estas zonas "sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes en cada uno de ellos" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 8/94, art. 2). En los artículos que siguen, se dejó constancia de los instrumentos que podrían tomar los EP afectados negativamente -en la consideración de la resolución- por las importaciones provenientes de ZF o AAE instaladas en otros países del bloque. El art. 3 sentencia que podrían aplicarse medidas de salvaguardias por parte del país importador cuando las importaciones implicaran un aumento imprevisto que causara o amenazara causar un daño y el art. 4 establece que en caso que los países donde se encuentran estas ZF apliquen "incentivos concedidos a la producción de estas zonas francas (...) no compatibles con las normativas correspondientes del GATT" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 8/94, 1994, art. 4) el país que recibiera las importaciones podría aplicar las medidas previstas en esta misma normativa (GATT).

Finalmente, el art. 5 autoriza a operar a las ZF que se encontraran en ese momento en funcionamiento y a las que se instalaran en virtud de normas legales vigentes o en trámite parlamentario al momento de la decisión, mientras que el art. 6 determinaba que la AAE de Manaos y Tierra del Fuego podrían operar hasta 2013.

En suma, si bien es positivo que se haya podido acordar una política de mantenimiento del instrumento Zona Franca o Área Aduanera Especial (y específicamente de Manaos y Tierra del Fuego) a disposición de los países miembros del MERCOSUR, lo cierto es que la Decisión del CMC fue bastante limitada en su contenido. Por un lado, no terminó primando la idea original de Argentina y Brasil de que la exportación de las ZF o AAE hacia sus propios países fuera sin arancel (por más que dejó abierta la puerta con la formulación referida a las disposiciones vigentes en cada país) ni de habilitar la negociación bilateral entre países. Tampoco se consagró la interesante propuesta de Brasil sobre requerir que en estas áreas se realizaran determinados procesos productivos básicos -por ejemplo, en materia de transformación de bienes a partir de insumos, partes y piezas y mediante un proceso que agregara valor, y no meramente el ensamblado o montaje-.

### **4.3 Las implicancias de las propuestas y políticas analizadas sobre la caracterización de la política industrial**

En primer lugar, cabe comenzar por resaltar lo planteado al inicio del capítulo, en los apartados 4.1 y 4.2.1, en cuanto a que, de acuerdo con la sistematización realizada, la discusión sobre política industrial ocupó un lugar no menor en estos primeros cuatro años del MERCOSUR. Esto no quiere decir que haya sido el principal tema de preocupación, ni mucho menos. Tampoco significa que los actores (tanto Presidentes, Ministros encargados de la conducción del bloque a través del CMC, técnicos de cada uno de los países, entre muchos otros) hayan procurado brindarle concientemente en todos los casos a los instrumentos que se analizaron en el apartado anterior, el carácter de política industrial. Pero sí marca que fue una discusión presente.

En este sentido, luego del relevamiento documental y del estudio de las propuestas y de las políticas, resulta pertinente desglosar el análisis de la implicancia que estas tuvieron para caracterizar la política industrial del MERCOSUR del período en dos planos: por un lado, el discursivo y por otro, el constatado en la práctica de las negociaciones e intercambios.

#### *Entre el discurso neoliberal y el neoestructuralista*

En el plano discursivo, se observaron asimismo dos niveles con algunas diferencias en los conceptos utilizados y los énfasis sostenidos. Por un lado la retórica de índole política y por otro lado, la de índole que podría considerarse técnica (sin perder de vista que lo “técnico” también es político).

En el nivel de la retórica política -declaraciones presidenciales conjuntas y reuniones del CMC, fundamentalmente<sup>22</sup>-, primaron claramente las ideas neoliberales más duras. Esto era condicente con el clima de época y los proyectos políticos que se estaban desarrollando en los cuatro países del bloque. Estabilidad macroeconómica, apertura comercial e inserción en la economía mundial, modernización a través de la desregulación, flexibilización y privatizaciones fueron parte de un

---

<sup>22</sup> En este sentido, las expresiones más claras y contundentes se produjeron en la I reunión del CMC, parte de la cual está explicitada en la introducción a este capítulo (apartado 4.1). Asimismo, los Comunicados conjuntos de los Presidentes en el marco de la II, VI y VII reuniones ordinarias del CMC contienen discursos similares. En ellos, se ratifica la apuesta a la economía de mercado, la estabilidad macroeconómica, la apertura, la modernización y el rol preponderante de los actores económicos privados en la consecución del desarrollo (MERCOSUR/CMC/Comunicado de Presidentes ACTA No. 1/92, 1992; MERCOSUR/CMC/Comunicado de Presidentes ACTA No. 1/94, 1994; MERCOSUR/CMC/Comunicado de Presidentes ACTA No. 2/94, 1994).

axioma central inspirado en el Consenso de Washington (aunque curiosamente, de las actas relevadas este nunca fue referido ni directa ni tangencialmente).

En el nivel de la retórica técnica -Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc, Comités Técnicos y también, en alguna medida, expresiones manifestadas en el GMC-, se siguió, en general, la línea emanada de los órganos de conducción. A pesar de ello, fue en estos espacios donde se propiciaron muchas de las “excepciones industrialistas” (entrecomillado propio) analizadas y donde se sustentaron dos conceptos que atravesaron los documentos analizados: competitividad (sistémica) y reconversión industrial.

Lamentablemente, a pesar de esto, no existió un desarrollo demasiado profuso sobre ambos conceptos. En cuanto a la idea de competitividad, sí se notó a lo largo del análisis de las distintas propuestas y políticas la constante referencia al término. También es posible reconstruir esta idea sumando a los pocos desarrollos en el MERCOSUR, las construcciones teóricas de los neoestructuralistas que, coincidentemente, utilizaron ese mismo marco conceptual.

En este sentido, un primer apunte es que, en algunos pasajes de los documentos examinados, se hacía referencia más a la noción de competitividad en forma individual (por ejemplo, de una industria, sector o incluso firmas en particular). Sobre este uso, primó una concepción más ortodoxa que propiciaba las virtudes de asentar el desarrollo productivo de los países de la región sobre las ventajas comparativas estáticas (naturales) de cada uno de ellos y de la región en su conjunto (Porta, 2008). Mientras tanto, en otros pasajes se hacía alusión estrictamente al concepto de competitividad sistémica, el cual tiene una raigambre de claro corte neoestructuralista. Esta noción se vincula con la idea de la virtuosidad de la mejora -en forma conjunta y sin elección de ganadores *a priori*- de todos los sectores de la economía: primario, industrial y de servicios. El argumento central de los neoestructuralistas era que la heterogeneidad estructural (Pinto, 1970) no solo no había mostrado signos de retroceder después de las políticas de sustitución de importaciones, sino que se había profundizado (Fajnzylber, 1992). Sumado a esto, en el contexto del avance científico-tecnológico y de la estructura globalizada de la economía mundial en aquellos años 90, la difusión del progreso técnico debía incentivarse de forma rápida e intensiva de forma inter-sectorial y coordinada entre el sector público y privado, por ello la noción sistémica (CEPAL, 1990). Solo así podrían las economías latinoamericanas llenar el casillero vacío,

expresión que se utilizó para hacer referencia a la consecución simultánea de crecimiento y equidad (Fajnzylber, 1992).

Sobre la connotación precisa del concepto de reconversión industrial, realmente existió muy poco desarrollo. A pesar de ello, a partir de los elementos analizados anteriormente, es posible argumentar que la reconversión se asociaba en gran medida con la primera acepción de competitividad esbozada en el párrafo anterior. La búsqueda, por ejemplo, de contar con un diagnóstico del impacto de la integración regional sobre el sector industrial o de la cooperación técnica para trabajar con las mipymes (enfocadas en su reconversión) iban en este sentido. Ante el nuevo paradigma de los años 90, se esperaban dos hipótesis. Para algunos sectores productivos, la apreciación cambiaria y la reducción arancelaria mejoraría las oportunidades de adquirir equipos (tecnología) y esto, junto a otros esquemas promovidos como la desregulación y flexibilización de las relaciones laborales, podría redundar en mejoras de productividad y, por ende, hacerlos más competitivos. Otros sectores, ante la inviabilidad de competir con las importaciones, se reconvertirían hacia otros sectores o segmentos. Como dicen Cantamutto y Wainer (2013) al analizar el caso argentino, algunas empresas se transformaron de productoras de insumos, partes o piezas de un producto (o incluso de toda la cadena) a simples ensambladoras o comercializadoras.

En algunas instancias, no obstante, se hizo referencia marginalmente a propuestas o medidas que podrían considerarse propias de un paradigma de reestructuración industrial. Aunque similar a la idea de reconversión, la reestructuración pone énfasis en la recuperación de los niveles tecnológicos, de productividad (y de competitividad, en general) de sectores que anteriormente habían tenido cierto grado de éxito en consolidarse y posteriormente se ven amenazados por la competencia producto de la apertura (Guimarães et al., 1995; Machado y Chudnovsky, 1995). En este subperíodo, se pueden identificar algunos rasgos de intentos de reestructuración en la política de Acuerdos Sectoriales y en las propuestas para las pymes y -especialmente- en la de ajuste estructural de Argentina, lo cual se desarrolla seguidamente.

#### *En los hechos, una configuración híbrida*

En el segundo plano -el de la práctica de las negociaciones sobre las propuestas presentadas y los acuerdos alcanzados-, se constataron características adicionales, que en parte siguieron la línea discursiva pero en parte se diferenciaron de ella.

Por un lado, existieron propuestas y políticas que siguieron el planteo discursivo explicitado en los párrafos anteriores -fundamentalmente el “oficial” expresado por los Presidentes y el CMC-. Procuraron desarticular los esquemas de incentivos y/o de protección a determinados sectores industriales y apostaron ya fuera a seguir lineamientos anclados en el enfoque de la competitividad sistémica o directamente en las ideas más ortodoxas de la economía neoclásica, donde el mercado resolviera eficazmente sin intervención estatal el curso de los procesos económicos, productivos y sociales. Los ejemplos más claros sobre esto fueron la apuesta a la liberalización comercial intra-bloque (tanto vía reducción o eliminación arancelaria como a través de la eliminación de restricciones no arancelarias), el impulso a la atracción de inversiones extranjeras sin una estrategia clara, la búsqueda de desarticular las llamadas políticas públicas que distorsionaban la competitividad (el nombre es toda una señal sobre la consideración que se tenía sobre estas políticas), entre muchas otras analizadas. Naturalmente, como se señala a lo largo de todo el trabajo, esto era lo lógico y razonable, considerando el contexto internacional, regional e incluso nacional de cada uno de los Estados que componían el MERCOSUR (Bizzozero, 2002; Briceño Ruíz, 2007, 2013; Caetano, 2021; Eder, 2019).

Pese a esto, por otro lado existieron un conjunto de propuestas y de políticas que tuvieron, al menos, una impronta distinta. Algunas de ellas demostraron ser más cercanas a algunas nociones del neoestructuralismo cepalino (e incluso, del estructuralismo originario). En algún caso, también esbozaron algún parentesco con las aplicadas en el Este Asiático (aunque inspiradas en distintas razones) o con las de aquellos que hoy promueven el resurgimiento de la política industrial. Si bien esto puede observarse en el análisis pormenorizado de cada propuesta y/o política, es pertinente enfatizar los puntos más destacados que argumentan esta proposición, que es la que además en algún punto controvierte la noción previa más extendida sobre lo que sucedió en este período en materia de política industrial.

Algunas de las propuestas y políticas consideradas fueron de carácter horizontal, pero, como se señaló en los capítulos 2 y 3, pueden incluirse dentro de una concepción amplia de la política industrial. La discusión sobre la regulación de algunos asuntos de propiedad intelectual, la política de defensa de la competencia, la posibilidad de establecer empresas conjuntas entre capitales de distintos países del bloque e, incluso, la regulación del Régimen de Origen, aportaron elementos interesantes. *A priori*, estas iniciativas escapan de la consideración dura de la economía ortodoxa

y el neoliberalismo asentado en la época e incluso podrían valorarse como cercanas a las que hoy subrayan los promotores de los *fundamentals* del desarrollo (Lauxmann y Juárez, 2024; Rodrik, 2013).

A modo de ejemplo, el estatuto de empresas binacionales Argentina-Brasil (el cual se tomó para discutir si ampliar ese instrumento a todo el MERCOSUR) daba una trascendencia fundamental a los capitales nacionales (de ambos Estados, de forma equilibrada) y permitía acceder a incentivos productivos tanto de cualquiera de los dos países como de instrumentos comunes que se crearan (ver apartado 4.2.1.2). La política de defensa de la competencia, si bien -nuevamente- se trataba de una política común a todos los sectores y actividades, estableció medidas antimonopólicas para evitar cercenar la competencia en mercados de libre competencia, así como otras que buscaban castigar el abuso de posición dominante y de fijación de precios, por ejemplo. También esa misma política acordó mantener los monopolios estatales en los diferentes países, muy por el contrario (paradójicamente) a muchas iniciativas que se estaban desarrollando a la interna de estos (ver apartado 4.2.3).

Adicionalmente, en este subperíodo se acordaron otras políticas de carácter sectorial. Los términos de referencia para los Acuerdos Sectoriales, mostraron elementos que tendían a satisfacer la libre competencia entre empresas, el libre comercio y la resolución de los aspectos productivos y distributivos por parte de los actores privados, pero también incorporaron la idea de una cierta guía estatal -y del bloque regional- al direccionar a esos actores a trabajar sobre asuntos clave como los encadenamientos, la incorporación de tecnología, la formación o capacitación de recursos humanos, entre otros, en cada uno de los acuerdos que se celebraran (ver apartado 4.2.3). Ciertamente es que solo uno de los sectores arribó a un entendimiento (el siderúrgico) y que solo se pudo dar cuenta de otros dos que tuvieron un mínimo impulso inicial (petroquímico y textil) pero que no avanzaron de allí. Otros sectores importantes en las economías mercosureñas como el automotriz, el del petróleo, papel y celulosa, que habían sido puestos como ejemplo en la primera reunión del GMC, no fueron finalmente negociados (ver apartado 4.2.2 y MERCOSUR/GMC/ACTA No. 1/91, 1991). Como fue mencionado, esta política también presentó algunos objetivos que pueden ser asimilados a las que presentaban, por ejemplo, Guimarães et al. (1995) sobre políticas de reestructuración industrial, en cuanto a la intención de “recomponer la competitividad” (p. 12). Los autores proponían hacerlo a través de medidas de tipo horizontal (libre competencia,

intercambio comercial, formación de trabajadores, incorporación de tecnología, normas técnicas, redes y/o fusiones empresariales, entre otros) pero con características particulares según la industria de la que se tratara.

De forma similar a lo sucedido con los términos de referencia de acuerdos sectoriales, en otras políticas acordadas se observa un mix de liberalización y selectividad o protección. El protocolo de promoción y protección de inversiones y el de armonización de los incentivos a las exportaciones y regímenes de depósito industrial y *draw-back* evidencian esto. Por un lado, se buscó armonizar las posibles políticas y otorgar un menor margen de maniobra a los Estados para apalancar políticas de incentivos (de hecho, se buscó dismantelar dichos incentivos) y se incluyeron disposiciones expresas que le dieran certidumbre a los capitales respecto a una intervención mínima del Estado en la economía en general (salvo en el aseguramiento de cierta estabilidad). Pero, por otro lado, también se mantuvieron sectores específicos protegidos de las normas generales, se habilitaron algunos instrumentos (mayormente, los vinculados a la promoción de exportaciones) y se autorizaron regímenes favorecedores de procesos industriales como el de depósito industrial y *draw-back*.

Otras dos políticas que es de utilidad presentar conjuntamente son las de pymes (I) y de zonas francas y áreas aduaneras especiales. No por su contenido temático sino porque, en principio, son las que menos puntos de contacto tuvieron con el clima de época y la línea discursiva (como es entendida en este trabajo) del MERCOSUR. Si bien en la teoría -e incluso en algunos casos en los fundamentos que dieron lugar a las respectivas resoluciones- se partió de la base del fomento a la apertura, a la libre competencia (sin intervención del Estado) y el libre comercio, al mismo tiempo se persiguieron medidas específicas con relación a las mipymes. La propia decisión de otorgarle un tratamiento selectivo a estas micro, pequeñas y medianas empresas es en sí misma una diferenciación del paradigma dominante. Prebisch (2008) en sus trabajos más maduros y cercanos a esta época ya había consignado razones -hasta vinculadas a la apropiación social del excedente y el combate a la concentración- para trabajar específicamente con las mipymes. Aunque con matices, el neoestructuralismo también alentó a los países a trabajar en la misma dirección (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1992). Sin embargo, de todas maneras, se evidenció una falta de profundidad y de aplicación en proyectos concretos de esta línea de trabajo, algo que fue parcialmente mejorado en el segundo subperíodo (1995-1998, ver apartado 5.3). Con respecto a la



política sobre zonas francas y áreas aduaneras especiales, cabe destacar esencialmente el acuerdo logrado de que los países del bloque pudieran mantener esta política de desarrollo regional (subnacional) que provenía del período sustitutivo de importaciones (Bekerman y Dulcich, 2017). Vale la pena mencionar que estas zonas especiales también formaron parte de las políticas aplicadas en otros espacios periféricos -como China-, aunque como parte de un programa más amplio de planificación del desarrollo (Cesarín, 2004).

El Arancel Externo Común fue la otra gran política que, aunque requirió duras negociaciones, mantuvo cierta protección de algunos sectores -si bien también liberalizó otros-. En este asunto, se manifestó una tensión que -por más que evidente- vale la pena resaltar. Se trata de las asimetrías entre los cuatro países que conformaron el MERCOSUR, marcada en este caso por la mayor protección o no a la producción nacional y/o regional. Argentina, Paraguay y Uruguay por un lado y Brasil por el otro, protagonizaron las habituales disputas, aunque con mayores tensiones entre las dos grandes economías. En general, Brasil logró un resultado más proteccionista, por ejemplo, para bienes de capital e informática y telecomunicaciones.

Finalmente, un último apunte sobre una propuesta que no se acordó pero sí fue formulada por Argentina: la de ajuste estructural. Aunque este concepto suele identificarse con esquemas regresivos, como los aplicados en esta misma época por muchos de los gobiernos de la región (Cantamutto y Wainer, 2013), en el caso de esta propuesta regional, el enfoque era un tanto diferente e incluso reclamado por algunos autores de la época como más razonables ante el paradigma aperturista (Guimarães et al., 1995; Machado y Chudnovsky, 1995). En síntesis, se buscaba compatibilizar la apertura y la inserción en el mercado mundial con la estructura productiva de la región, a través de programas implementados por el bloque con medidas de política fiscal, comercial y de otros incentivos para la incorporación de tecnología, especialización, adaptación, generación de capacidad y formación, entre otros (ver apartado 4.2.2). Esta hubiera sido la aplicación más próxima de una política de reestructuración industrial como se discutió previamente, siguiendo a Guimarães et al. (1995). Según se observa en el capítulo 5, estas ideas de reestructuración (más que de reconversión) estuvieron algo más presentes en el subperíodo 1995-1998, que completa el análisis de este trabajo.

Si bien dentro del objetivo 1 también se pretendía observar coincidencias y diferencias entre los distintos países miembros del MERCOSUR con relación a sus propuestas de política industrial -y

sus reacciones ante las que presentaban sus socios-, en muchos casos no fue posible identificar este aspecto. Como se mencionó al inicio del capítulo, en general los temas y las propuestas en particular eran puestas a consideración de los órganos de decisión sin esclarecer el país propulsor. La información que sí se pudo recolectar luce, a modo de resumen, en las tablas 2 y 3.

De todas maneras, en líneas generales es posible argumentar que existió cierta polarización entre Argentina y Brasil en algunos asuntos relevantes para las economías de ambos países. A modo de ejemplo, la definición de las alícuotas del Arancel Externo Común de los sectores examinados en la política 5, fue un punto claro de controversia. Mientras Brasil pretendía continuar gozando de niveles más altos de protección en segmentos de media o alta tecnología, Argentina procuraba bajarlos, en línea con la desarticulación productiva que estos sectores estaban sufriendo a la interna de su país. Asimismo, es pertinente remarcar que, de los socios menores, Paraguay fue el que mostró más ambiciones, particularmente en este período con relación a la propuesta de utilizar el régimen de origen para promover procesos de industrialización en Zonas Francas.

En razón del análisis efectuado en este capítulo, es posible sintetizar que los lineamientos de política industrial asumieron, en este primer subperíodo, un carácter híbrido. Esto se ve determinado por la convivencia de dos enfoques en algún punto contrapuestos. En un sentido, se marcó el carácter neoliberal duro (aperturista, mercado-céntrico y asentado en las ventajas comparativas estáticas) del proceso de integración en torno a la política industrial. Esto se dio fundamentalmente en el plano del discurso en el nivel político y, en parte, en algunas propuestas y políticas que buscaron consagrar en la práctica estas ideas liberalizantes. Sin embargo, en otro sentido, varias propuestas discutidas y algunas políticas acordadas mostraron rasgos de promoción industrial, con medidas horizontales y sectoriales. Estas medidas conservaron protecciones consideradas estratégicas, habilitaron la capacidad de los Estados o del bloque en su conjunto de administrar instrumentos de incentivo y preservaron algunas regulaciones nacionales o regionales en ciertos temas. También en el plano discursivo pero a nivel técnico, se observó un menor acoplamiento a los postulados neoliberales y la consideración de estructuras conceptuales asociadas al neoestructuralismo.

Para finalizar, se presenta la siguiente tabla que procura sintetizar los elementos expuestos a lo largo del capítulo y el análisis realizado.

**Tabla 4. Resumen de los hallazgos para el subperíodo “Liberalización comercial intrarregional y otros avances en el compromiso integracionista” (1991-1994)**

| <b>A. Sobre las propuestas y políticas</b> |   |   |
|--|---|---|
| Propuestas                                 | <b>20</b> (total)   |   |
| Categoría                                  | <b>4</b> de generación de insumos para el diagnóstico del sector industrial | <b>16</b> de política industrial  |
| Políticas                                  | -   | <b>9</b>  |
| <b>B. Resumen analítico</b>                |   |   |
| Conceptos centrales                        | Competitividad (sistémica) y reconversión industrial                        |   |
|  | Discurso  | En los práctica   |
| Caracterización de la política industrial  | Político: neoliberal duro   | Una configuración híbrida, con propuestas y políticas tanto aperturistas y mercado-céntricas como “industrialistas” |
|  | Técnico: entre el neoliberal y el neoestructuralista                        |   |

*Nota.* Elaboración propia.

## **Capítulo 5: Hacia la consolidación de la Unión Aduanera (1995-1998)**

### **5.1 Caracterización general**

Al igual que en el capítulo anterior, resulta pertinente realizar una breve presentación de la situación particular de cada país del MERCOSUR en este subperíodo, así como de las grandes líneas de actuación del bloque en su conjunto.

En el caso de Argentina, su presidente continuó siendo Carlos Saúl Menem, quien resultó reelecto en 1995 y cuyo mandato constitucional culminaría en 1999. Más allá de las reformas iniciadas en su período anterior (ver apartado 4.1), la situación económica y social comenzó a deteriorarse rápidamente a partir de 1994-95, con un incremento de la inflación y de los índices de desempleo, entre otros. Esto hizo profundizar el modelo neoliberal instalado, a partir de más leyes de ajuste, de flexibilización y desregulación laboral y de la continuidad del proceso privatizador (Biblioteca del Congreso de la Nación, 2023b). Asimismo, el final de su gobierno estuvo marcado por polémicas y denuncias de corrupción (como el caso IBM-Banco Nación y el contrabando de oro y armas a Croacia y Ecuador, entre otros), no obstante lo cual logró culminar el mandato y traspasar el mando (Biblioteca del Congreso de la Nación, 2023b).

En Brasil, en enero de 1995 asumió Fernando Henrique Cardoso, que había sido Ministro en la gestión anterior de Itamar Franco y logrado popularidad gracias al éxito del control de la inflación (ver apartado 4.1). Su gobierno se caracterizó por una cierta continuidad de las políticas de control macroeconómico, apertura e incentivo a la inversión extranjera y privatizaciones (entre otras) aunque con un pilar de política social para la población más vulnerable (CIDOB, s.f.c; Fundação FHC, s.f.). Entre los hechos económicos más importantes de esta su primera presidencia, estuvo la venta de doce grandes empresas públicas, entre ellas Telebrás, que operaba en el mercado de las telecomunicaciones (CIDOB, s.f.d).

En el caso de Paraguay, quien se mantuvo en la Presidencia fue Carlos Wasmosy, ya que su mandato constitucional había comenzado en 1993 (subperíodo de análisis anterior) pero finalizaba en 1998.

En Uruguay, se produjo en las elecciones de fines de 1994 una nueva alternancia en el partido gobernante. El Partido Colorado derrotó por poco margen al Partido Nacional y al Frente Amplio, con la candidatura de Julio María Sanguinetti, quien había sido el primer presidente electo luego de la dictadura cívico-militar. Este representaba, de todas maneras, al sector más conservador

dentro del partido. No obstante, su gobierno registró matices, sin avanzar particularmente en el modelo de las privatizaciones y la desregulación, aunque sí a la apertura a la inversión extranjera. También reformó la seguridad social (pasando de un sistema estatal a un sistema mixto con participación privada) y el régimen electoral, entre otros aspectos salientes (Caetano, 2005).

Con relación a las particularidades relevantes del MERCOSUR en su conjunto en este subperíodo, es importante destacar en primer lugar, que -según el Tratado de Asunción (1991)- a partir del 1 de enero de 1995 debía comenzar a regir plenamente el Mercado Común en tanto nivel de integración más profundo. No obstante ello, ya a fines del subperíodo analizado en el capítulo 4 había quedado claro que el objetivo real debía ser primero consolidar la incipiente Unión Aduanera y luego procurar sí llegar al Mercado Común. Por ello, el primer CMC del nuevo período acordó solicitar al GMC lo que se denominó el “mandato de Asunción” (MERCOSUR/CMC/ACTA No. 1/95, 1995, p. 2), que incluyera todos los aspectos necesarios para alcanzar los propósitos marcados en el Tratado de Asunción, en un programa de acción hasta el año 2000.

Finalmente, este documento guía se terminó aprobando por DEC No. 9/95 en el segundo CMC del año 1995. En él, se estableció el “objetivo estratégico y central” (MERCOSUR/CMC/DEC No. 9/95, 1995, p. 4): lograr la profundización del bloque regional a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR. De acuerdo con el documento, en 1994 había terminado la “etapa de desmantelamiento gradual de las restricciones arancelarias” intra-bloque, y a partir de ese momento se requería trabajar por las restricciones no arancelarias, entre las que consignaba a las normas técnicas, reglamentos sanitarios y fitosanitarios, políticas públicas distorsivas de la competitividad, defensa de la competencia y defensa del consumidor. Como se analiza a lo largo del capítulo, estos son temas que fueron trabajados y que, al menos en algunos aspectos, formaron parte central de la caracterización de la política industrial del período.

Otro de los pilares de actuación sería la política comercial común respecto a terceros países, esencialmente representado por el AEC y las listas de excepciones pero también por otros asuntos como el Código Aduanero del MERCOSUR, los controles integrados de frontera y posibles nuevos instrumentos como un reglamento contra prácticas desleales y un reglamento sobre salvaguardias. Un punto no menor de este programa de acción hasta el año 2000 fue el reconocimiento expreso a lo que denominó políticas comerciales sectoriales. Según el mismo documento, a través de las

Decisiones No. 7, 19 y 29/94 (del subperíodo anterior) se reconoció “que se debe promover la complementación productiva, la especialización sectorial y la difusión de nuevas tecnologías (y el desarrollo tecnológico)” (MERCOSUR/CMC/DEC No. 9/95, 1995, p. 10). Este es un punto no menor en la consideración de la relevancia de analizar la política industrial del bloque. Además, se subrayó incluso la especificidad de algunos sectores que tendrían condiciones especiales en la Unión Aduanera: la industria automotriz y la azucarera, así como la industria textil (para la cual se había creado un Comité Técnico (CT) para estudiar una política común de importaciones, teniendo en cuenta la particularidad del comercio internacional del sector y reglas OMC).

Otro énfasis más general del accionar hacia el año 2000 para lograr la profundización del bloque fue la apelación a la armonización de normas (de distinto tipo) entre países integrantes y la inserción internacional (desde coordinación en foros internacionales hasta las negociaciones con terceros países o bloques de países).

A pesar de los auspiciosos planes establecidos en el comienzo del período que -en función de los comentarios anteriores- se dio en llamar de consolidación de la Unión Aduanera, se observa un panorama general más complejo a lo largo de los cuatro años analizados en este apartado (1995-1998), que en el subperíodo anterior. El clima de las negociaciones ya no era tan promisorio (no se destacan más las “congratulaciones” -ver apartado 4.1-) e incluso se produjeron las primeras “reclamaciones” luego de la aprobación del Protocolo de Ouro Preto, que consolidó un sistema de resolución de controversias -a partir del Protocolo de Brasilia (1991)- que colocó en la Comisión de Comercio el rol primario de resolución de conflictos.

Asimismo, con relación al intento de consolidación de la Unión Aduanera, se manifiestan en general pocos avances respecto a lo acordado hasta fines de 1994. Subsistieron problemas como el AEC en algunos sectores, la negociación *sine die* del Código Aduanero que no terminó por concretarse, entre otros. También se suscitaron los primeros eventos exógenos adversos, consolidaciones (como el plan de estabilidad de Brasil) que implicaban excepciones incluso a lo ya acordado y luego, sobre el final de este subperíodo, la crisis asiática. Se iniciaron cada vez más negociaciones externas (desde la profundización con la UE hasta China) que comenzaron pero registraron pocos avances y menos concreciones aún.

Con todo, se continuaron trabajando y proponiendo nuevas medidas de política industrial. En parte, a la luz del reconocimiento que había hecho el programa de acción hacia el año 2000, y en parte

también debido al impulso puntual de algunos países o sectores. No obstante ello, también debe consignarse que, siguiendo el panorama general, fue bastante más costoso que en el período de transición llegar a acuerdos de política industrial.

## **5.2 Análisis particular de las propuestas y acuerdos**

Para este segundo subperíodo de análisis se opta por presentar el análisis de los datos de la siguiente manera. En primer lugar, en el siguiente apartado se consignan -a modo de recordatorio- las propuestas que ya habían sido presentadas de alguna manera en el subperíodo anterior del MERCOSUR y que tuvieron continuidad en este, así como las nuevas propuestas que fueron relevadas específicamente entre 1995 y 1998. En el apartado de grado de avance se realiza el correspondiente análisis de todas estas propuestas (tanto las que se habían iniciado antes como las de este subperíodo) y finalmente en el último apartado -previo a la síntesis del subperíodo- se analizan los acuerdos alcanzados.

### ***5.2.1 Propuestas identificadas***

En primer lugar, se mencionan las propuestas que ya habían sido presentadas en el subperíodo anterior (1991-1994) y que tuvieron continuidad en este.

La primera propuesta que no logró acordarse en el subperíodo anterior pero continuó negociándose en este, fue la determinación de aspectos relativos a la propiedad intelectual. Inicialmente, se había resuelto la creación de una Comisión de Propiedad Intelectual en el marco del SGT No. 7, para trabajar “entre otros, el tema marcas y patentes” (MERCOSUL/GMC/ATA No. 3/92, 1992, p. 3). Precisamente sobre patentes no se registraron avances sustantivos -tal vez por ser uno de los asuntos más complejos de la propiedad intelectual-, pero sí sobre otros que se analizan. Además, a instancias de los órganos de conducción, luego de acordada una primera política sobre los temas básicos de propiedad industrial, se continuó trabajando en institutos más específicos.

La segunda propuesta que siguió siendo fruto de una ardua discusión en el MERCOSUR fue el régimen del sector automotriz. Como se vio, al finalizar el llamado período de transición apenas se lograron consolidar algunos acuerdos bilaterales, y se consensuaron líneas básicas sobre las cuales debía continuar la negociación para lograr una política regional común sobre el sector. En este segundo subperíodo se presentaron nuevos avances.

**Tabla 5. Resumen de propuestas de política industrial en el MERCOSUR entre 1991-1994 que tuvieron continuidad entre 1995-1998**

| <b>Propuesta</b>  | <b>Órgano o SGT donde se presentó</b> | <b>País que la presentó</b> |
|---|---------------------------------------|-----------------------------|
| <b>1</b> Regulación de la propiedad intelectual: marcas y patentes* | GMC                                   | -                           |
| <b>2</b> Régimen especial del sector automotriz                     | CMC                                   | -                           |

*Nota.* Elaboración propia. \*En el subperíodo 1995-1998 además de marcas y patentes se continuó trabajando sobre otros temas de propiedad intelectual, lo cual se detalla debidamente, pero a los efectos de esta tabla se mantuvo el nombre asignado en el capítulo 4.

En la etapa objeto de análisis de este capítulo, denominada de consolidación de la Unión Aduanera, se relevaron 7 nuevas propuestas de política industrial.

La primera propuesta fue una que el propio MERCOSUR denominó “políticas públicas que distorsionan la competitividad” (MERCOSUR/CMC/DEC No. 9/95, 1995, p. 8). La propia referencia a la idea de distorsión<sup>23</sup> permite visualizar la connotación negativa que se le asignaba a la intervención de los Estados nacionales en los procesos económico-comerciales. No obstante ello, resulta un análisis muy pertinente para visualizar no sólo la concepción que encerraba esta propuesta, sino también coincidencias y diferencias entre el discurso y la práctica.

La segunda propuesta refería al uso de excepciones al AEC para abastecimiento de materias primas, un tema que se analizó al comienzo del nuevo período de consolidación de la UA, particularmente ante ciertas condicionantes exógenas. Además de analizar estos hechos relevantes en sí mismos, marca una práctica -contra ciertas ideas previas expresadas por los propios órganos de conducción del bloque- de utilizar proactivamente los instrumentos de política regional.

La tercera propuesta versaba sobre la regulación de las compras gubernamentales a nivel del bloque. En primera instancia esta propuesta se trabajó en el mismo Grupo Ad Hoc creado para estudiar las políticas públicas que distorsionaban la competitividad pero luego fue separada de este grupo para darle su propia identidad.

<sup>23</sup> Consultado el término distorsión según la Real Academia Española, el mismo tiene una connotación negativa, en su acepción de “(...) presentar o interpretar hechos, intenciones, etc., deformándolos de modo intencionado” (Real Academia Española, s.f.a).



La cuarta propuesta estaba relacionada a un sector en particular: la cadena cuero-calzados y sus manufacturas. Si bien la presentación del asunto en el marco del GMC se dio, nuevamente, ante una situación problemática, se estudiaron medidas e instrumentos específicos para abordarla. Asimismo, se trabajó, con variado nivel de intensidad, sobre un análisis sectorial que también permitió sumar a la caracterización de la política industrial del MERCOSUR en general en este período de investigación.

La quinta propuesta fue presentada por Paraguay y apuntaba a la posibilidad de establecer trámites simplificados para pymes. Aunque formó parte de una agenda más amplia de trabajo sobre pequeñas y medianas empresas (ver la séptima propuesta), se decidió individualizarla por dos motivos. En primer lugar, por haber sido presentada expresamente en el GMC como una solicitud específica (más allá de las discusiones sobre pymes en general que se estaban dando en el SGT No. 7), y en segundo lugar por haber sido un país en concreto -Paraguay- que introdujo la misma e insistió sobre el asunto.

La sexta propuesta se denominó, a efectos de este trabajo, Programa de Ciencia y Tecnología (CyT) para el sector productivo. Como se analiza en el apartado correspondiente, no surge como una propuesta presentada de esa manera cabalmente sino (re)construida para este trabajo a partir de diferentes menciones, instrucciones y documentos sobre CyT y su vinculación con el sector productivo.

La séptima propuesta fue en gran medida una continuación de los trabajos llevados a cabo en el subperíodo anterior sobre pymes, pero que por las características diferenciales que asumió en este segundo subperíodo se identifica como Políticas de apoyo a pymes II.

A continuación, se presenta a modo de resumen la tabla 6, que ilustra las propuestas presentadas y donde se introdujeron, así como el país que las presentó, en caso de haber sido posible identificar este dato.

**Tabla 6. Propuestas de política industrial en el MERCOSUR presentadas entre 1995-1998**

| <b>Propuesta</b> | <b>Órgano o SGT donde se presentó</b> | <b>País que la presentó</b> |
|------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
|------------------|---------------------------------------|-----------------------------|

|   |  |     |                 |
|---|--|-----|-----------------|
| 1 | Políticas públicas que distorsionan la competitividad      | GMC | -               |
| 2 | Excepciones al AEC para abastecimiento de materias primas  | GMC | Brasil-Paraguay |
| 3 | Compras gubernamentales                                    | GMC | -               |
| 4 | Sector cuero-calzados y sus manufacturas                   | GMC | -               |
| 5 | Trámites simplificados para PYMES                          | GMC | Paraguay        |
| 6 | Programa de Ciencia y Tecnología para el sector productivo | GMC | -               |
| 7 | Política de apoyo para pymes II                            | GMC | -               |

*Nota.* Elaboración propia.

### 5.2.2 Grado de avance

Al igual que en el capítulo anterior, respecto a este objetivo se presenta en primer lugar la siguiente tabla, con una columna específica que indica hasta qué punto llegó cada propuesta.

En este segundo subperíodo, solo 3 de las 9 propuestas relevadas lograron llegar a la aprobación (33%) y se transformaron en políticas industriales del MERCOSUR. Estos acuerdos se analizarán en el apartado que sigue.

**Tabla 7. Grado de avance de las propuestas de política industrial en el MERCOSUR (1995-1998)**

| Propuesta | Órgano o SGT donde se presentó | País que la presentó | Grado de avance |
|-----------|--------------------------------|----------------------|-----------------|
|-----------|--------------------------------|----------------------|-----------------|

|   |  |     |                 |               |
|---|--|-----|-----------------|---------------|
| 1 | Regulación de la propiedad intelectual: marcas y patentes  | GMC | Ver             | Acuerdo (GMC) |
| 2 | Régimen especial del sector automotriz                     |     | -               | CMC           |
| 3 | Políticas públicas que distorsionan la competitividad      | GMC | -               | GMC           |
| 4 | Excepciones al AEC para abastecimiento de materias primas  | GMC | Brasil-Paraguay | Acuerdo (GMC) |
| 5 | Compras gubernamentales                                    | GMC | -               | GMC           |
| 6 | Sector cuero-calzados y sus manufacturas                   | GMC | -               | GMC           |
| 7 | Trámites simplificados para PYMES                          | GMC | Paraguay        | GMC           |
| 8 | Programa de Ciencia y Tecnología para el sector productivo | GMC | -               | GMC           |
| 9 | Política de apoyo para PYMES II                            | GMC | -               | Acuerdo (GMC) |

*Nota.* Elaboración propia.

A pesar de que la mayor parte de las propuestas presentadas y trabajadas por los Subgrupos, Grupos Ad Hoc y los propios órganos de decisión del bloque no se terminaron transformando en políticas, es importante consignar una breve caracterización y el avance alcanzado en cada una de ellas.

*Propuesta 1: Políticas públicas que distorsionan la competitividad*

Además de ser parte de uno de los ejes definidos en el programa de acción hacia el año 2000, en el último CMC del período de transición (diciembre de 1994), se había decidido la creación de un Comité Técnico -que funcionaría en el marco de la CCM- para analizar este asunto. La propia Decisión es elocuente al referirse a todas las políticas de los Estados nacionales que pudieran afectar la competitividad en el marco de la naciente Unión Aduanera, beneficiando a "los agentes económicos localizados en el país que las practica (MERCOSUL/CMC/DEC No. 20/94, 1994, art. 2, traducción propia). Dichas políticas públicas nacionales tenían -al menos desde el discurso- claramente una connotación negativa para los hacedores de política del MERCOSUR en esta época, muy anclados en el Consenso de Washington y, en general, de la ortodoxia neoclásica dominante.

La Decisión del CMC también incorporó una clasificación de las posibles políticas en:

- aquellas que otorgaban excepciones al régimen comercial común del bloque
- medidas de naturaleza tributaria
- medidas de naturaleza crediticia
- medidas vinculadas a los regímenes de compras públicas
- otras

También fue clara la Decisión en cuanto a que, en este marco, se debían revisar las normas/políticas vinculadas a las empresas públicas existentes en los Estados Parte, ya fuera en cuanto actuaran en forma monopólica o competitiva (MERCOSUL/CMC/DEC No. 20/94, 1994).

Un último elemento general importante para la consideración de la propuesta es que el CMC visualizaba dos posibles resultados (luego de la constatación y evaluación de las políticas que se relevaban). Aquellas medidas que fueran compatibles con la Unión Aduanera, podían ser armonizadas. Dentro de esta armonización, no descartaban la generación de normas y políticas comunes a todo el bloque o el mantenimiento de cada una de las medidas en los EP individualmente considerados. Por el contrario, aquellas normas que no se identificaran como compatibles, debían ser eliminadas progresivamente (MERCOSUL/CMC/DEC No. 20/94, 1994).

El Comité Técnico instituido por la DEC No. 20/94 comenzó su funcionamiento en el subperíodo objeto de análisis de este apartado, en mayo de 1995. Las actas de la primera reunión fueron declaradas reservadas, por ende no es posible acceder a las mismas. De acuerdo con las actas de la segunda reunión, pareciera que esta hubiera sido realmente la primera (tal vez es lo que sucedió),

ya que se da cuenta de un intercambio general de las impresiones de las delegaciones y de una "buena predisposición" para avanzar. Asimismo, también se mostró preocupación por el acotado plazo para actuar (MERCOSUR/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad"/ACTA No. 2/95, 1995). En la tercera reunión, se recibió una instrucción de la CCM para estudiar el tema "Restricciones a las exportaciones". A solicitud de Uruguay se acordó postergar el tratamiento. Se acordó también solicitar más instrucciones a la CCM.

A partir de la cuarta reunión, realizada en noviembre de 1995, se registraron algunas discusiones más sustantivas. En este sentido, es posible agrupar y sintetizar en primer lugar las medidas o grandes temas que fueron puestos en agenda en el marco del Comité Técnico, pero que prácticamente no tuvieron discusiones posteriores (al menos en este CT).

En primer lugar, se encuentra lo relativo a los monopolios estatales. Los países intercambiaron "información sobre los procesos de desmonopolización en marcha en los cuatro países en el sentido de los objetivos de la DEC No. 20/94 del CMC" (MERCOSUR/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad"/ACTA No. 4/95, 1995, p. 1) y presentaron documentación al respecto. Sin embargo, de acuerdo con el relevamiento realizado, en todo el período de trabajo del CT no se volvió a discutir sobre el asunto.

En segundo lugar, dentro de este primer grupo también se encuentran las medidas crediticias. Se intercambió información y se acordó profundizar el debate. Se mencionó "la conveniencia de analizar las distintas facetas del tema, además de la del subsidio a las tasas de interés" (MERCOSUR/CMC/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad"/ACTA No. 5/95, 1995, p. 1). No obstante, no volvió a referirse al mismo.

En tercer lugar, las compras gubernamentales fueron un aspecto tratado en la reunión de diciembre de 1995, cuando se intercambió información, comentarios y Brasil informó acerca de la reforma constitucional aprobada, que permitiría a empresas extranjeras competir en igualdad de condiciones con las nacionales. Se convino en "intercambiar las reglamentaciones vigentes" sobre el tema antes de la finalización del año (MERCOSUR/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad"/ACTA No. 5/95, 1995, p. 2). Brasil además explicó especialmente que la reforma autorizaba al gobierno federal a contratar con empresas estatales o privadas la realización de: prospección, explotación y refinación de petróleo y gas natural, importación y exportación de derivados, transporte marítimo de petróleo bruto, derivados y gas natural por

diversos medios (MERCOSUR/CCM/CT “Políticas públicas que distorsionan la competitividad”/ACTA No. 5/95, 1995). En el capítulo 4, específicamente en la sección 4.2.3, política 7, se había destacado esta previsión en la normativa brasileña de reservarse el derecho de privilegiar empresas nacionales en sus compras públicas -lo cual fue preservado en las negociaciones del Protocolo de protección y promoción de inversiones, por ser una norma de rango constitucional-. Como se verá más adelante, de todas formas el tema compras gubernamentales (o públicas) fue tratado en otro ámbito e incluso propició ciertos lineamientos, pero no fue (precisamente por eso) continuado en este CT.

En cuarto lugar, el tratamiento relativo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), mereció consideración por parte del CT en un par de ocasiones. Se reconoció en un primer momento la especificidad del tema y se acordó continuar tratándolo, pero luego Brasil y principalmente Paraguay subrayaron que el tema estaba siendo abordado por el SGT No. 7 y que allí debía continuar (MERCOSUR/CCM/CT “Políticas públicas que distorsionan la competitividad”/ACTA No. 2/96, 1996).

Por otro lado, se registraron otro conjunto de temas que sí fueron abordados con mayor continuidad y profundidad por parte del CT, y que constituyen el segundo grupo de medidas y políticas que se presentan a continuación.

En primer término, a partir de la cuarta reunión de trabajo (noviembre de 1995) se abocó a comenzar la discusión sobre medidas tributarias (expresamente solicitado por la Decisión del CMC) que afectaran a las exportaciones e importaciones. En ese momento, las delegaciones de los países convinieron que los impuestos a las exportaciones podían afectar la competitividad de bienes producidos a partir de estos productos cuyo costo se encarecía por la imposición de tributos a la exportación. También que había "otros aspectos" de los sistemas tributarios (sobre las importaciones) que podían afectar la competitividad. En la sexta reunión, Argentina solicitó a las demás delegaciones la posibilidad de proponer un ámbito específico para su tratamiento (contando con especialistas en temas tributarios). Uruguay acompañó la idea, mientras que Brasil y Paraguay adujeron que debían consultarlo internamente. Paraguay, luego de analizar la propuesta, planteó que el tema se analizara en el SGT No. 10 por ser un asunto macroeconómico. El resto solicitó que de todas maneras ciertos aspectos tributarios menores o específicos pudieran ser objeto del Comité. Se acordó hacerlo de esa forma pero contando con especialistas en la materia.

Recién en la novena reunión del CT, se consensuaron algunas líneas. La cuestión tributaria resultaba muy compleja y por ende debía ser considerada contemplando el estado del MERCOSUR en su conjunto. También, que cualquier esfuerzo de armonización debía ser gradual y por etapas. En este sentido, se argumentaba:

en una fase inicial de un posible ejercicio de armonización y/o eliminación de medidas en el contexto de una UA, la prioridad debería ser concedida al tratamiento de medidas de imposición indirecta tales como los impuestos al consumo, ya que dichas medidas tienen un efecto significativo en los precios y, por tanto, en la competitividad de la región (MERCOSUL/CCM/CT “Políticas públicas que distorsionan la competitividad”/ATA No. 4/96, 1996, p. 4).

Impuestos directos como aquellos a la renta de las personas físicas o jurídicas no deberían figurar entre las medidas a considerar. En esa instancia -la novena reunión del CT- Brasil informó que su política tributaria todavía estaba en proceso de reforma y no se podía comprometer a mucho más que el intercambio de información. En la siguiente, y última, reunión se distribuyó un documento presentado por Argentina, que básicamente dividía las medidas tributarias en cuatro: impuestos internos indirectos, impuestos internos directos, regímenes de incentivos y comercio exterior, al mismo tiempo que clasificaba a las medidas en: impuestos generales al consumo, impuestos selectivos o específicos, otros impuestos indirectos. Si bien se acordó seguir tratando el tema, no se registraron más avances del CT en general, por lo que el asunto quedó inconcluso.

En segundo término, se pudo observar el avance del tratamiento de aspectos referidos a Medidas No Arancelarias (MNA), que era objeto del CT No. 8, pero sobre las cuales se recibieron informes periódicos para considerar en este CT. En la quinta reunión, se dio cuenta del ingreso del informe del CT No. 8 "en que constan varias medidas que podrían afectar la competitividad" (MERCOSUR/CCM/ACTA No. 5/95, 1995, p. 3). En el siguiente encuentro del CT sobre políticas públicas que afectaran la competitividad, se listó una serie de medidas que fueron identificadas por el CT No. 8 y que también deberían ser trabajadas por este CT. En total, se identificaron 3 medidas por cada uno de los países integrantes del bloque. Con respecto a la inclusión en el CT de una medida de su país (detracción a las exportaciones de cueros vacunos), Uruguay señaló que este tema no podía "analizarse aisladamente, sino en conjunto con las políticas públicas de los demás miembros que también se aplican sobre las exportaciones de cueros, de modo de favorecer las producciones domésticas de cuero curtido" (MERCOSUR/CCM/CT “Políticas públicas que

distorsionan la competitividad”/ACTA No. 1/96, 1996, p. 3). Esta preocupación planteada por la delegación uruguaya es relevante en tanto pone en cuestión la adopción de medidas parciales sobre un sector en específico que, como se verá más adelante, tenía eslabones de la cadena en todos los países miembros y fue un tema de preocupación especial (ver propuesta 4 en este mismo apartado). A pesar de que en sucesivas reuniones formalmente el tema de las RNA y su relación con la afectación a la competitividad se siguió tratando, no se produjeron avances sustantivos, salvo la notificación de la eliminación -por iniciativa propia de cada país- de alguna de las medidas identificadas.

Por último, y más relevante aun para el proceso de caracterizar la política industrial del MERCOSUR, es posible identificar a lo largo de la discusión de este CT puntos en común y puntos de desacuerdo entre los países sobre las políticas públicas que -en teoría- distorsionarían la competitividad. Esto naturalmente repercutió en qué políticas considerar para su tratamiento y cómo proceder -esencialmente, si trabajar para su armonización o su eliminación-.

Una primera anotación en este sentido es el reconocimiento de la dificultad del tema, puesta de manifiesto en la sexta reunión del CT. "En particular, las delegaciones subrayaron que a la complejidad técnica de los temas que son responsabilidad de este Comité Técnico, se suma la sensibilidad política de los mismos" (MERCOSUR/CCM/CT “Políticas públicas que distorsionan la competitividad/ACTA No. 1/96, 1996, p. 1). Con esta importante consideración en mente -y la información que estaba siendo intercambiada-, el Comité Técnico se planteó hacer una jerarquización de las políticas no solo considerando técnicamente cada una de ellas sino fundamentalmente "en términos de la sensibilidad que las mismas revisten para cada uno de los demás socios" (MERCOSUR/CCM/CT “Políticas públicas que distorsionan la competitividad/ACTA No. 1/96, 1996, p. 1). Luego sí, buscarían proceder a discutir si era posible armonizarlas o necesariamente debían ser eliminadas.

Asimismo, otro elemento importante que se introdujo posteriormente -a partir de una preocupación planteada por Brasil- permitió avanzar en la jerarquización de estas políticas a considerar. En la séptima reunión del CT se acordaron dos criterios:

- el *de minimis* según el cual una política, a pesar de ser identificada como distorsiva de la competitividad, podía ser descartada para una primera etapa por tener un valor poco significativo



- medidas que, aún teniendo efecto en el comercio regional, podían ser justificadas por el art. XX del GATT<sup>24</sup>, por ejemplo "por razones culturales o de seguridad nacional" (MERCOSUL/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad"/ATA No. 2/96, 1996, p. 2, traducción propia).

Finalmente, la última discusión que merece la pena considerar al respecto está vinculada a los criterios a seguir para trabajar con aquellas políticas identificadas.

Argentina sugirió en una primera instancia tomar como posibles criterios la relevancia regional de las medidas así como el impacto económico específico (MERCOSUL/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad"/ATA No. 3/96, 1996). Brasil, por su parte, introdujo un apunte muy interesante al respecto:

(...) no todos los asuntos identificados en la Decisión No. 20/94 deberían necesariamente resultar en una armonización y/o eliminación. Para ciertos asuntos tales como monopolios o compras gubernamentales no se debería excluir de la consideración del Comité otras alternativas de tratamiento legal, incluyendo por ejemplo la negociación de una decisión común MERCOSUR para esos asuntos (MERCOSUL/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad"/ATA No. 3/96, 1996, p. 2, traducción propia).

En la novena reunión, se pusieron sobre la mesa criterios más específicos a ser utilizados para la posible armonización/eliminación: no discriminación entre nacionales y extranjeros, compatibilidad con la UA, énfasis en políticas sectoriales más que generales, concepto *de minimis*, excepciones (por ejemplo, el mencionado art. XX del GATT), importancia regional, importancia nacional e impacto en la UA, relación con objetivos de las respectivas políticas nacionales. Brasil sugirió una tipología según el mandato que el CMC había ordenado sobre este comité: temas cuyo tenor no justifica su tratamiento, temas que justifican un ejercicio de armonización/eliminación, temas que justifican un ejercicio diferente a armonización/eliminación, temas que no justifican ningún esfuerzo (MERCOSUL/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad"/ATA No. 4/96, 1996). Sin llegar a acuerdos, se encargó a la PPT la presentación de una propuesta, que incluyera además temas de monopolios y compras públicas.

---

<sup>24</sup> El art. XX del GATT establece diversas excepciones a la aplicación de las previsiones de dicho Acuerdo siempre y cuando no constituyan acciones discriminatorias o injustificadas entre países que tengan iguales condiciones ni que sean una restricción encubierta al comercio internacional (GATT, 1947).

Finalmente, en la décima reunión del Comité se acordó elevar a la CCM un proyecto de Directiva referido a la organización de sus trabajos, donde se esperaba poder alcanzar acuerdos.

A pesar de estos avances, en la XI reunión del CMC se resolvió suspender el trabajo realizado en el marco de la CCM (y el Comité Técnico en particular). Así, por DEC No. 15/96, se encomendó al GMC a crear un Grupo Ad Hoc para seguir el tema.

El GMC, a su vez, procedió a instaurar el referido grupo en su XXV reunión ordinaria. En la siguiente, XXVI reunión se informó de los avances y se le solicitó que a fin de año (1997), debía llegar a un acuerdo sobre clasificación de las políticas, un programa de negociación y fecha de finalización de dicha negociación (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/97, 1997). Más tarde, en su XXX reunión ordinaria (ya en 1998), Argentina y Uruguay -probablemente ante nulos avances- solicitaron en el GMC que el Grupo Ad Hoc presentara sus resultados al órgano ejecutivo del MERCOSUR, sin registrarse en el acta de dicha reunión cuál fue la posición de los demás miembros (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/98, 1998).

Luego de estos intercambios, ni el GMC ni el CMC tomaron resoluciones en ningún sentido. En definitiva, como en tantos otros de los asuntos analizados, no pudo llegarse a un acuerdo y la teórica necesidad imperiosa de armonizar y eliminar políticas distorsivas en los hechos no fue posible. Es de destacar, nuevamente, algunas diferencias entre los distintos países, particularmente la posición de Brasil de tener en cuenta la posibilidad de establecer instrumentos (políticas) regionales para algunos asuntos. Esto iba más en línea con la propuesta de algunos autores, por ejemplo, Machado y Chudnovsky (1995) de establecer algunas reglas comunitarias de gestión de política industrial, entre otras cosas con el objetivo de corregir diferencias intra-bloque y también promover un salto de calidad, tecnología y productividad para poder competir con el mercado internacional. El aporte de Machado y Chudnovsky es, cuanto menos, que esa exposición a la competencia internacional no debía ser librada complementamente a los ajustes del mercado, sino que era necesaria la intervención y coordinación pública para mejorar las condiciones de estos sectores productivos.

#### *Propuesta 2: Régimen especial del sector automotriz*

Como continuación de los trabajos encomendados por el CMC en su última reunión del subperíodo anterior, el tema continuó su curso en el Comité Técnico de la CCM designado a esos efectos. No obstante, no se produjeron avances significativos hasta 1997.

En su XXVII reunión ordinaria (setiembre de 1997), el GMC ratificó su compromiso de adoptar una política común para el sector a partir del año 2000. Se instruyó a la CCM para que presentara una propuesta concreta.

En la siguiente reunión ordinaria del GMC, se volvió a considerar el asunto en tanto se había avanzado por dos vías. La primera, el Comité Técnico, que informó al GMC de los trabajos del segundo semestre de 1997, realizó la solicitud de una prórroga en los plazos y comentó la creación de dos grupos técnicos, uno sobre “índice de contenido regional” y otro “régimen de importación de autos y piezas” (MERCOSUR/GMC/ANEXO V ACTA No. 4/97, 1997, p. 15). La segunda, fue la constitución de la Reunión constitutiva de Ministros de Industrias, que trabajó por primera vez el tema en octubre de 1997. Resolvió recomendar al CMC la prórroga de los trabajos hasta abril de 1998 y trabajarlo también a nivel de viceministros (MERCOSUR/RMI/ACTA No. 1/97, 1997).

En julio de 1998, el GMC resolvió elevar al CMC el informe de los Ministros de Industrias (MERCOSUR/GMC/ANEXO IV ACTA No. 2/98, 1998) que presentó algunos lineamientos más específicos de lo que se estaba trabajando.

Los denominados "elementos esenciales" de la Política Automotriz Común del MERCOSUR debían ser: la liberalización total del comercio intrazona para productos del sector, el establecimiento de alícuotas de Arancel Externo Común, la ausencia de incentivos nacionales que distorsionaran la competitividad en la región y el convencimiento de que el instrumento debía entrar en vigencia en el año 2000.

Los Ministros de Industria también bregaron en dicha instancia para que la futura política posibilitara la participación de Paraguay y consolidación de la industria automotriz de Uruguay, así como también para que se adoptaran criterios comunes para negociaciones con terceros.

Finalmente, en esta reunión, los Ministros manifestaron estar “dispuestos a que se formalice el acuerdo sobre la política automotriz común del MERCOSUR, en ocasión de la próxima sesión ordinaria del Consejo del Mercado Común” (MERCOSUR/GMC/ANEXO IV ACTA No. 2/98, 1998, p. 3). Sin embargo, ello no sucedió.

En el último CMC del período bajo examen (en diciembre de 1998), se dio cuenta de una nueva Reunión de Ministros de Industria realizada días antes, en la cual se sumaron a los anteriores elementos esenciales los siguientes “conceptos básicos”: solidaridad, complementariedad, especialización productiva, competitividad del conjunto. Esto permitiría establecer "una nueva

perspectiva, que permita consolidar en los cuatro Estados Parte un parque industrial automotriz competitivo, en términos de precios, calidad y productividad de frontera internacional, que viabilice su papel como plataforma exportadora para los mercados extra-zona" (MERCOSUL/RMI/ATA S/N, 1998, p. 1, traducción propia).

Nuevamente se hizo mención a los elementos centrales (establecidos anteriormente) pero también se realizaron algunas propuestas más específicas. Para el libre comercio intrazona se sugería que los bienes debían contener un mínimo de 60% de contenido regional y no gozar de incentivos, salvo que esto fuera aprobado por los gobiernos de los 4 países. También se recomendaba disponer de un período de transición hasta el 2004 y que los detalles aun más concretos de toda la política pudieran ser definidos hasta el 31 de diciembre de 1999.

Los Ministros también "consideraron oportuno estimular la colaboración de los sectores privados de los cuatro Estados Parte, para viabilizar una transición satisfactoria al pleno libre comercio" (MERCOSUL/RMI/ATA S/N, 1998, p. 2, traducción propia). De acuerdo con el principio de solidaridad, se generarían las condiciones necesarias para posibilitar una adecuada participación de la producción de Paraguay y Uruguay en el mercado ampliado.

Finalmente, como anexo se incluyó una propuesta presentada en forma conjunta por Argentina y Brasil, donde se detallaban los bienes incluidos y su respectiva alícuota de AEC (entre 14 y 35%). Se destaca que las tarifas más altas se pensaban para los bienes finales o casi terminados (automóviles, ómnibus, camiones, chasis con motor, carrocerías, tractores de carretera para semi-trailers), mientras que algunas maquinarias (tractores agrícolas o máquinas para carreteras) se gravaban a una tasa de 18%. Por último, para autopartes, componentes, conjuntos y subconjuntos y neumáticos se proponía un arancel menor, entre 14 y 18%.

A pesar del entendimiento de las dos principales economías (y que particularmente tenían los más grandes complejos de la industria automotriz de la región), en el CMC no se terminó -en este período objeto de análisis de la investigación- acordando la Política Automotriz Común, que llegaría a concretarse varios meses más tarde.

### *Propuesta 3: Compras gubernamentales*

Si bien la preocupación por los mecanismos de compras gubernamentales (o públicas, indistintamente) había sido expresada ya en el inicio del período de transición del MERCOSUR, fue en la XIX reunión del GMC que se instruyó a los subgrupos de trabajo a comenzar la discusión

en su seno. Concretamente, se le indicó al Grupo Ad Hoc "respectivo" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 3/95, 1995, p. 5) a continuar allí el tratamiento del tema. En el acta de la reunión, para ser precisos, se refirió al tema "servicios" y (enfaticado) compras y contrataciones gubernamentales. Por lo que se estima que la discusión se siguió en el Grupo Ad Hoc de servicios. En esta primera instancia, Argentina puso el énfasis en los "servicios de ingeniería y de construcción" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 3/95, 1995, p. 5).

En lo sucesivo, en la XXIV reunión del GMC (diciembre 1996), Argentina presentó un proyecto para generar un Grupo Ad Hoc para estudiar el tema, pero la discusión del mismo fue postergada. En la siguiente reunión del GMC se acordó dar más tiempo para la discusión, pero también se adoptó una decisión sustancial desde el punto de vista conceptual: que el asunto se negociara dentro del Grupo Ad Hoc creado sobre políticas públicas que distorsionan la competitividad (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 1/97, 1997). El mismo nombre del grupo de trabajo es toda una señal -como ya fue mencionado- sobre la consideración que se le brindaba al instrumento de las compras públicas (ver propuesta 2 en este mismo apartado).

Finalmente, el GMC en su XXVIII reunión ordinaria decidió crear un Grupo Ad Hoc específico para trabajar la temática de compras gubernamentales. En la Resolución, se instruyó que el grupo debía elaborar un régimen que incluyera "disposiciones respecto a cobertura, trato nacional, disciplinas y procedimientos que hacen a la transparencia y aspectos institucionales conexos" (MERCOSUR/GMC/RES No. 79/97, 1997, art. 1). En la siguiente reunión ordinaria, el GMC instruyó a este Grupo Ad Hoc a trabajar en conjunto con el de aspectos institucionales. Más tarde, se produjo un avance concreto en la XXX reunión del GMC de julio de 1998. Allí, se informó del estado de las negociaciones y se terminó aprobando la RES No. 34/98. La misma, además de establecer un cronograma de negociaciones, dispuso lineamientos básicos que resultan de interés analizar.

En primer lugar, se trazó como objetivo final llegar a un marco normativo -tal como lo había solicitado el GMC-. Al realizar esta consideración, el documento de lineamientos que aprobó la RES No. 34/98, especificaba que las normas resultantes debían asegurar "una efectiva participación de las empresas radicadas en los EP en los procesos de compras gubernamentales, lo cual implicará un perfeccionamiento progresivo del mercado ampliado en la materia" (MERCOSUR/GMC/RES No. 34/98, 1998, p. 2). Más allá de objetivos de mínima, este fin resulta

relevante en cuanto retoma la idea de mercado ampliado, que no se encontraba demasiado presente en los intercambios del MERCOSUR en esta época.

Por otra parte, sobre los criterios básicos que debía incluir el cuerpo normativo a acordar, se destacan el trato nacional y las reglas de transparencia (fundamentalmente acceso a información y posibilidad de hacer valer los derechos de los interesados). Asimismo, el documento de lineamientos previó que, en la futura normativa, se incorporaran anexos con la "cobertura" (MERCOSUR/GMC/RES No. 34/98, 1998, p. 3), y dentro de esta destaca especialmente la existencia de listas positivas o negativas de productos y servicios, niveles de gobierno y empresas estatales.

Finalmente, el documento planteó como plazos dos etapas. La primera hasta el final del año 1998 para negociar el marco normativo, con un glosario de referencias e intercambio de información. La segunda, de propuestas de coberturas hasta junio de 1999.

Si bien continuó negociándose de acuerdo con los plazos previstos en la Resolución No. 34/98, no se terminó concretando la normativa esperada en este período de análisis. En la XXXII reunión del GMC la PPT presentó un relato de actividades mantenidas por el Grupo Ad Hoc. Pero por la complejidad y el grado de detalle del texto en negociaciones se reiteró el mandato y se estableció como plazo para su consideración al GMC la última reunión del siguiente semestre.

Si bien se observaron ciertos avances, y la discusión del tema permite aportar a la caracterización de la política industrial del MERCOSUR en esta época, no se terminó transformando en una política en el período de relevamiento de esta investigación. El tono no estuvo marcado por el objetivo de lograr un instrumento regional proactivo -como había propuesto, aunque lateralmente, Brasil al analizar las políticas públicas que afectaban la competitividad- y que pudiera ser utilizado como vía para apalancar el desarrollo de algunas cadenas regionales o que, de mínima, brindaran protección a las empresas de alguno de los Estados nacionales pertenecientes al bloque (o empresas conjuntas, como también fue propuesto en su momento).

#### *Propuesta 4: Sector cuero-calzados y sus manufacturas*

En la XXIV reunión del GMC se puso de manifiesto la situación del sector "cueros" (sin más detalles en el acta relevada), ante lo cual se decidió aprobar la RES No. 154/96, constituyendo en el ámbito del SGT No. 7 un Grupo Ad Hoc para "examinar, en carácter específico y prioritario, la

situación de la cadena productiva cuero-calzado-manufacturas en el MERCOSUR" (MERCOSUL/GMC/RES No. 154/96, 1996, art. 1, traducción propia).

Este sector revestía (y reviste) un interés importante en tanto se registraban flujos comerciales intra y extra-regionales en aumento (con un grado importante de comercio intra-industrial), existían procesos productivos que articulaban actividades primarias con actividades industriales en los propios países de la región y, además, las pymes representaban un conjunto considerable del mismo (Bekerman et al., 2000).

La cadena productiva del cuero empieza en cualquier caso con la producción de ganado y cueros ovinos y bovinos, luego -en una fase ya más industrial- la materia prima se deriva a frigoríficos y mataderos, posteriormente las pieles de los animales se procesa en las curtiembres para generar el cuero con distintas propiedades útiles al último eslabón de la cadena, que es la producción de distintas manufacturas a través del cuero. Bekerman et al. (2000) refieren a que, en el marco de la reorganización de la producción en forma deslocalizada a partir de la década del 70 del siglo pasado, uno de los países en los cuales desembarcó con más fuerza la fabricación de calzados -específicamente- fue Brasil (aunque naturalmente este proceso se dio con mayor intensidad en varios países del Este Asiático). Por ende, además de la importancia del sector *per se*, también es interesante, a los efectos de este trabajo, que la situación (de desabastecimiento de la materia prima, mayormente) se haya tratado a nivel regional y en ese marco se hayan procurado alternativas de políticas específicas para el sector.

Bajo el mandato del GMC, el SGT debía elevar al órgano ejecutivo una propuesta para el tratamiento del sector tanto desde el punto de vista del comercio intrarregional como extra-zona, contemplando la "neutralización de las políticas nacionales que afectan la competitividad del sector" (MERCOSUL/GMC/RES No. 154/96, 1996, art. 3, traducción propia).

Posteriormente, en la siguiente reunión ordinaria del GMC en abril de 1997, se otorgó más tiempo al Grupo Ad Hoc para la culminación de su trabajo. De acuerdo con el acta, el grupo estimó que primero era necesario analizar la política comercial y para ello solicitaba 30 días más, y en segundo lugar todo lo relacionado con la competitividad del sector, para lo cual se planteaba tener definiciones antes del 31 de diciembre de 1997.

En la XXVI reunión del GMC se comunicó que Argentina, Brasil y Paraguay habían presentado una propuesta en el Grupo Ad Hoc, y ante esta propuesta el GMC instruyó a la CCM para que

analice el tratamiento arancelario de los productos de este sector. Se estima, por ende, que la propuesta presentada refería a este último tema, pero no se cuenta con las actas del grupo de trabajo para corroborarlo.

En la XXIX reunión del GMC (mayo de 1998) se instruyó al CT No. 1 (Aranceles, nomenclatura y clasificación de mercaderías) de la CCM para que tratara la propuesta del SGT No. 7 respecto a la revisión de aranceles de importación extra-zona para cueros crudos y wet-blue (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 1/98, 1998). En la siguiente reunión del GMC se instruyó al SGT No. 7 a continuar en dicho análisis y lo mismo sucedió en la subsiguiente, pero sin resultados a la vista. La única mención al asunto se encuentra en la reunión del CT No. 1 de noviembre de 1998, donde se informaba que, ante la propuesta de Brasil de reducción del impuesto a la importación de cueros crudos y wet-blue, el tema estaba siendo objeto de consulta pública en Argentina y siendo estudiado por las demás delegaciones (MERCOSUL/CCM/CT No. 1 “Aranceles, nomenclatura y clasificación de mercaderías/ACTA No. 10/98, 1998). De esta manera, la propuesta de un tratamiento específico para el sector no se concretó en este período de análisis.

Si bien se circunscribe particularmente al sector de calzados (y no toda la cadena del cuero, además de que dentro del propio sector calzados también existían -y existen cada vez más- fabricaciones con materiales sintéticos o mezclados), Bekerman et al. (2000) analizó este asunto. El estudio combina la situación país por país (Argentina, Brasil y Uruguay) con la irrupción del MERCOSUR en los procesos del sector que ya venían ocurriendo. Un aporte de valor para este trabajo es lo que sostiene en cuanto a los incentivos existentes en forma individual en cada país (e incluso en gobiernos subnacionales, dentro de cada país). A pesar del objetivo teórico del libre comercio y de la liberalización absoluta de la economía -y en particular, la no intervención del Estado- Bekerman et al. (2000) plantean que algunas de las diferencias entre los países en cuanto al comportamiento en el sector de calzados (ya constituido el MERCOSUR) se debían a estos instrumentos de política económica a nivel nacional. Si bien no menciona esta propuesta concreta de Brasil de una reducción en el arancel para la importación de cueros crudos y wet-blue (nuevamente, porque su enfoque es en el sector calzados específicamente), sí ofrece algunos elementos convincentes para que fuera este país el que solicitara esta reducción. Como se dijo anteriormente, Brasil era uno de los países hacia donde la producción de calzados se había deslocalizado ya en los años anteriores (70 y 80s) y por ende el requerimiento de la materia prima era fundamental en el proceso productivo. Además, subraya Bekerman et al. (2000) que Brasil era justamente, de los tres países



analizados, el que más incentivos tenía a pesar de la política económica ortodoxa, desreguladora y privatizadora de los años 90, muchos a nivel del Estado federal pero también a nivel de los regímenes estatales. Bekerman et al. (2000) también señala que estas “políticas nacionales que afectan la competitividad” (MERCOSUL/GMC/RES No. 154/96, 1996, art. 3, traducción propia) nunca fueron realmente discutidas en el seno del bloque, lo que coincide con los datos relevados para esta investigación, en tanto esta propuesta no avanzó ni siquiera a un acuerdo sobre la rediscusión del nivel arancelario aplicado.

#### *Propuesta 5: Trámites simplificados para pymes*

En el marco del GMC, Paraguay presentó un proyecto de Decisión para crear un "mecanismo comunitario simplificado para el intercambio comercial de mercaderías originarias de los EP y producidos por pequeñas y medianas empresas" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/97, 1997, p. 6). La delegación paraguaya entendía que era imperiosa la necesidad de incorporar a estas empresas al intercambio comercial entre los EP mediante un mecanismo simplificado, en un equilibrio beneficioso con respecto a las grandes empresas (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/97, 1997).

El proyecto no mencionaba detalladamente acciones, salvo que se instruiría al GMC que a través de la CCM se estableciera un "procedimiento aduanero simplificado" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/97, 1997, p. 6) para operaciones por un monto máximo de USD 5.000.

En esta XXVI reunión del GMC se resolvió que el tema lo siguiera la CCM, y más específicamente el CT No. 2, "de acuerdo con la prioridad asignada" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/97, 1997, p. 6). En la siguiente reunión ordinaria del órgano ejecutivo, Paraguay insistió en el tema. Presentó un proyecto de Resolución con el

propósito de impulsar el desarrollo de las actividades económicas, cuya escala de producción requiere de trámites de comercio exterior ágiles y con bajos costos. La propuesta se orienta además al acceso directo al mercado ampliado de un gravitante sector generador de empleos (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 3/97, p. 11).

No obstante ello, las delegaciones entendieron que se debía seguir tratando el asunto en el Comité Técnico (CT) No. 2 de la CCM, denominado "Asuntos aduaneros".

En la XXIII reunión ordinaria de la CCM (setiembre de 1997), se hizo eco de esta continuidad en los trabajos sobre el tema por parte del CT No. 2. En este Comité Técnico el tema recién se

comenzó a discutir en la VII reunión (primera reunión de 1998), instancia en la cual se acordó realizar un estudio de la normativa y tratamiento que se le daba en todos los EP a las operaciones de pequeñas importaciones y exportaciones. Se encomendó al Sub Comité Técnico (SCT) de Legislación Aduanera a presentar un informe al respecto. En la siguiente reunión se tomó nota del informe presentado por el SCT sobre "normativas simplificadas" vigentes en Argentina y Brasil (MERCOSUR/CCM/CT No. 2 "Asuntos aduaneros"/ACTA No. 2/98, 1998, p. 8). Paraguay aportó un resumen de la normativa en su país, resumen de un proyecto de normas para despacho aduanero simplificado y un formulario.

El informe del SCT (MERCOSUR/CCM/CT No. 2 "Asuntos aduaneros"/SCT DE LEGISLACIÓN/ACTA No. 1/98, 1998) indicaba que en Argentina existía regulación respecto a un régimen simplificado de exportaciones (no así importaciones). Los rasgos principales de este eran que: abarcaba algunas zonas de frontera, las actividades industriales o comerciales comprendidas en esta regulación debían ser desarrolladas en jurisdicción de esas aduanas comprendidas y el adquirente tenía que tener residencia habitual en el país colindante. Además, imponía restricciones en cuanto a valor por operación y valores mensuales y establecía expresamente que los bienes comercializados debían producirse en el país. Para Brasil, existía un régimen de exportación simplificada en frontera (no así de importaciones), pero no específico para pymes. Concretamente, el proceso consistía en la realización de una nota fiscal, esta se presentaba en Aduana y se liberaba la mercadería y después se registraba la salida en un sistema informático (pero no tenía ninguna otra ventaja). Uruguay informó que no tenía ningún tipo de régimen simplificado.

Finalmente, en la X reunión del CT No. 2 (cuarta de 1998, realizada en el mes de junio), se volvió a trabajar sobre el asunto. Paraguay remarcó la importancia del tema y consideró que

las condiciones de competitividad de los pequeños y medianos empresarios con los grandes (...) no acreditan una proporcionalidad requerida, y por consiguiente no acompañan los esfuerzos que los países realizan a fin de fomentar el crecimiento y desarrollo industrial de las pequeñas empresas de la región" (MERCOSUR/CCM/CT No. 2 "Asuntos aduaneros"/ACTA No. 4/98, 1998, p. 6).

Brasil, Argentina y Uruguay, por el contrario, manifestaron (por primera vez), que no compartían esa posición. Brasil argumentó que la situación de desventajas de este tipo de empresas no era por

su condición de pequeñas, sino por "la falta de capacidad para competir en precio y calidad" (MERCOSUR/CCM/CT No. 2 "Asuntos Aduaneros"/ACTA No. 4/98, 1998, p 6). Uruguay y Argentina agregaron que el tema involucraba mucho más que lo aduanero, por lo que no debía ser considerado en este CT. Por último, la delegación argentina también enfatizó que el tema de las pymes "debía ser enfocado en el marco de políticas macro y micro económicas que contemplen, entre otras cosas, facilidad de acceso al crédito, garantías, estándares de calidad y otros elementos que hagan a la competitividad de las mismas en relación a su acceso a mercados externos" (MERCOSUR/CCM/CT No. 2 "Asuntos Aduaneros"/ACTA No. 4/98, 1998, p 6).

Si bien posteriormente el propio CT en su VII reunión de 1998 incluyó un intercambio de notas de las delegaciones de Argentina y Paraguay que tienen relación con este punto (pero sobre un caso específico registrado en la aduana de la ciudad paraguaya contigua a Clorinda, de Argentina) y también la CCM en su XXX reunión de julio de 1998 expresó que el CT No. 2 "prosiguió la consideración de la 'Norma sobre procedimiento simplificado para mercaderías de montos relativos'" (MERCOSUR/CCM/ACTA No. 5/98, 1998, p. 2), no se registraron más avances en nuestro período de análisis.

Tangencialmente, al establecer una II política para mipymes (en diciembre de 1998), se volvió a trabajar el tema de la simplificación aduanera para este tipo de empresas, pero sin identificarse acuerdos al respecto. No obstante, se desarrollará brevemente ese punto al considerar esta política individualmente. Nuevamente se observa el rol de Paraguay con propuestas de medidas concretas de política (al igual que, por ejemplo, el uso del Régimen de Origen para potenciar la producción industrial en Zonas Francas), aunque sin éxito.

#### *Propuesta 6: Programa de CyT para el sector productivo*

Esta propuesta como fue (re)construida para esta investigación tuvo su génesis en la propia creación de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECYT). Si bien fue el CMC quien dispuso la necesidad de introducir esta nueva institucionalidad, la Reunión Especializada quedó establecida por RES No. 24/92 del GMC, en 1992.

Tiempo después, fue puesta a consideración de la XI reunión ordinaria del GMC (en setiembre de 1993) la primera versión del programa de trabajo de la RECYT, donde se solicitó que la misma fuera perfeccionada (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 3/93, 1993, p. 6). Posteriormente, no se registraron más avances para concretar este plan (con una aprobación formal del GMC), más allá

de haberse reunido con cierta regularidad la RECYT. Es por eso que esta propuesta se incorporó en este segundo subperíodo. De acuerdo con lo relevado, son las primeras Pautas negociadoras de la Reunión Especializada, aprobadas por Resolución No. 17/96 del GMC, las que dan el sustento a la propuesta de política como tal.

De acuerdo con esta última resolución, el objetivo central de la estrategia de Ciencia y Tecnología (CyT) se inspiraba en el propio Tratado de Asunción, cuando estableció la

necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los países miembros y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles, con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” (Tratado de Asunción, 1991, exposición de motivos).

La estrategia aprobada subrayó tres objetivos principales en esa línea: aumentar la productividad de las economías del MERCOSUR, viabilizar el libre comercio (y en general, la libre circulación de factores productivos) y, por último, aumentar la competitividad de los sectores productivos del MERCOSUR en terceros mercados. Todos estos objetivos están vinculados con la incorporación de CyT a los procesos productivos -e industriales en particular- de los países del MERCOSUR. Asimismo, el documento señalaba las principales directrices que guiarían la tarea de la RECYT:

- mejora e integración de la infraestructura física de CyT: recursos humanos, equipamientos, entre otros
- intercambios (de investigadores, empresarios, especialistas)
- aprovechamiento por parte del sector productivo de la capacidad científica, en línea con el “desarrollo de una economía competitiva basada en la capacidad científico-tecnológica” (MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96, 1996, p. 2, traducción propia)
- esfuerzo de Investigación y Desarrollo en sectores donde existiera mayor complementariedad entre los países del MERCOSUR y “aun en aquellas [áreas] que fueran más significativas para contribuir a solucionar los graves problemas de naturaleza social que se viven en la región” (MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96, 1996, p. 2, traducción propia).

Estos objetivos y directrices dan cuenta de una consideración particular sobre el rol de la ciencia y la tecnología<sup>25</sup> vinculadas a la producción, que al menos en los órganos decisorios no se había presentado con fuerza en el subperíodo anterior, más allá de la decisión de haber creado un espacio específico para la discusión sobre el rol de la ciencia y la tecnología. Si bien se siguió trabajando sobre las dos premisas principales de competitividad y/o reconversión, se mostró una profundidad mayor sobre el papel de la CyT que anteriormente solo parecía considerarse nominalmente y como consigna.

A partir de las metas mencionadas, se establecieron áreas programáticas:

- gestión tecnológica (información, transferencia, propiedad intelectual, etc.)
- temáticas aplicadas (biotecnología, recursos naturales, energía, tecnología espacial, entre muchas otras)
- temáticas sociales (salud, nutrición, urbanidad, población, ambiente, desempleo).

La propuesta también incluyó la conformación de grupos de trabajo con actividades concretas a su cargo:

**Tabla 8. Propuesta de grupos de trabajo de la RECYT (1996)**

| <b>Grupo de trabajo</b>                        | <b>Cometidos y actividades</b>  |
|--|---|
| Financiamiento                                 | Identificación de complementariedades, líneas de crédito y otros instrumentos     |
| Capacitación de Recursos Humanos               | Distintos formatos de capacitación y de comunicación de la comunidad científica   |
| Sistemas de información científico-tecnológica | Comunicación de la información de CyT existente en los países del MERCOSUR        |
| Marco normativo                                | Difusión de normativa existente y consideración de nuevos instrumentos regionales |

<sup>25</sup> Al menos hasta este momento se registraban pocas referencias a la innovación.

---

Interconexión de redes de información

Generar los mecanismos técnicos para la  
conexión y difusión de información  
(Internet)

---

*Nota.* Elaboración propia a partir de la RES No. 17/96 del Grupo Mercado Común del MERCOSUR.

Sobre el eje de financiamiento, es pertinente subrayar la idea de que se pudieran identificar complementariedades, líneas de crédito e incluso el incentivo al sector privado de realizar actividades de CyT. También se destaca el rol que se le asignaba a las agencias nacionales para articular entre sí y lograr estos objetivos.

Con relación a la capacitación de Recursos Humanos, es dable señalar que se proyectaba como actividad específica trabajar en una “Bolsa MERCOSUR” en cada uno de los países, con recursos nacionales, para financiar diferentes modalidades de capacitación (estadías, congresos, etc). Se proponía también la creación de un “Programa de Gestión de Vinculación Tecnológica en el MERCOSUR” (MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96, 1996, p. 4, traducción propia) con el objetivo de “establecer un ámbito institucionalizado de comunicación científica y de interacciones profesionales, propicio para el desarrollo conjunto de proyectos de investigación y desarrollo y de programas de innovación tecnológica” (MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96, 1996, p. 4, traducción propia).

El grupo de sistemas de información científico-tecnológica fue asignado para trabajar en varias actividades, tales como el registro e intercambio de información entre los países del MERCOSUR y la oferta tecnológica de los países del MERCOSUR. Se buscaba “identificar, seleccionar, sistematizar y difundir la oferta de tecnología generada en los proyectos de investigación y desarrollo de diferentes instituciones de los países del MERCOSUR” (MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96, 1996, p. 5, traducción propia). Este punto es relevante tenerlo en cuenta, en tanto que se justifica, de acuerdo con la RECYT, que la “falta de información” sería una de las razones que motivaba a importar tecnología desde los países desarrollados en detrimento de esa misma tecnología -o de similares características- que se generaba en el bloque.

Desde el punto de vista normativo, es pertinente destacar que se proponía especialmente relevar el marco legal existente para CyT en el MERCOSUR (incluyendo políticas de capacitación tecnológica) y también los “incentivos fiscales y otros instrumentos de estímulo para la

producción, comercialización y capacitación tecnológica en áreas con contenido tecnológico” (MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96, 1996, p. 6, traducción propia). Brasil propuso específicamente desarrollar una web experimental sobre legislación relevante de CyT en el MERCOSUR. La propuesta partía de la base de que a nivel nacional el país norteamericano había logrado construir un repositorio organizado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y podía replicarse o tomarse como ejemplo para un desarrollo regional. Esta es otra pauta de que Brasil fue, probablemente, el país donde menos se desarticulaban tanto el sistema de CyT del MERCOSUR como las políticas económicas e industriales activas (tanto en el plano de instrumentos horizontales como incluso algunos sectoriales), que coexistió con el paradigma de la liberalización unilateral -luego, regional- (da Veiga Motta, 2003).

También es posible inferir de su plan de trabajo (en general y particularmente al discernir sobre este apartado de relevamiento normativo) que la RECYT no seguía *a priori* la línea más oficial del bloque en cuanto a la distorsión que en teoría generaban las políticas de estímulo y promoción (e incluso, por el contrario las tomaba como un dato a tomar en cuenta para diseñar una política regional).

Por último, sobre la interconexión de redes de información, se buscaba implementar una aplicación de redes que sirviera a la “misión” de la RECYT (MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96, 1996, p. 7, traducción propia), con responsables por cada país miembro para hacer efectivo el “potencial de redes”. Especialmente interesante era la propuesta de generar una “Infovia” MERCOSUR para Educación, Ciencia y Tecnología y Gobierno. Se trataba de una propuesta para implementación de mecanismos de interconexión de redes de Internet de alta velocidad directa entre los cuatro países, de uso no comercial, en educación, CyT y gobierno. Se señala que los cuatro países se conectaban a internet en ese momento a través de Estados Unidos (con el cual cada país tenía conexión directa). Con el tiempo, se argumentaba, la solución “se revela no solamente inadecuada desde el punto de vista político, sino también ineficiente desde el punto de vista técnico” (MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96, 1996, p. 9, traducción propia). También se observa que la propuesta, de aceptarse, dependería del cable submarino UNISUR (que une Argentina, Brasil y Uruguay) y el uso de un sistema satelital (lo que implicaba gestiones políticas al más alto nivel).

En suma, las pautas negociadoras para la RECYT preveían objetivos y actividades muy concretas que, de ser implementadas, avanzarían hacia una complementación tecnológica y productiva

importante en el MERCOSUR. Lamentablemente, como se examina a continuación, casi ninguna de estas metas fueron cumplidas -al menos en el período de referencia de esta investigación-.

Más tarde, luego de la primera Reunión de Ministros de Industria, el GMC en su XXVIII reunión ordinaria (diciembre 1997) instruyó al SGT No. 7 a "crear un grupo de trabajo para el análisis y posterior implementación de instrumentos tendientes a concretar un programa de complementación industrial, orientado al fortalecimiento de las vinculaciones empresariales, las inversiones conjuntas, el intercambio tecnológico, la calificación del personal, los emprendimientos de investigación y desarrollo tecnológico, los acuerdos de comercialización, la exploración de nuevos mercados" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 4/97, 1997, p. 5). También se instruyó a establecer una "política MERCOSUR de promoción de la calidad, productividad y diseño" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 4/97, 1997, p. 5). Entre otras propuestas, se proponía crear un banco de datos regional y mecanismos de asistencia técnica recíproca en la materia.

En ese sentido, alrededor de la misma época se aprobó un nuevo plan de trabajo para la RECYT, que incluía dentro de las principales directrices varias de las ya establecidas -un indicador de que no se habían cumplido las metas trazadas en el anterior plan-. Mejora en infraestructura de CyT, la promoción del intercambio entre investigadores, empresarios, el aprovechamiento por parte del sector productivo de las capacidades de los centros de investigación y la articulación entre sectores, entre otras.

En cuanto a las acciones específicas, también se retomaron varias de las ya pregonadas. Dentro del paraguas de un Programa de Gestión de la Vinculación Tecnológica en el MERCOSUR se incluyó el objetivo de crear una Maestría MERCOSUR, que no estaba presente en el plan anterior. También se presentó un "Programa y Escuela MERCOSUR de Investigación" que tendría a su cargo la gestión de proyectos de capacitación y cooperación en I+D.

En la reunión de mayo de 1998 del GMC, se tomó nota de las solicitudes de cooperación técnica para los proyectos "Promoción del diseño como instrumento de competitividad de las empresas en el MERCOSUR" (UE) y "Establecimiento de una red de interconexión entre las oficinas de Propiedad Intelectual de los EP del MERCOSUR" (BID). Se entiende que ambos proyectos de cooperación contribuirían con el programa que se debía diseñar.

En definitiva, como se mencionó existió un trabajo y una preocupación más profunda en estos años del MERCOSUR por vincular la CyT con el aparato productivo de los países que lo integran, así



como una profundidad conceptual más preocupada por la generación de ventajas dinámicas -en definitiva- por sobre la consideración únicamente de las estáticas y naturales Sin embargo, más allá de pautas o planes de trabajo, esto no se transformó en medidas concretas que avanzaran en esa dirección.

### **5.2.3 Acuerdos alcanzados**

A pesar de que fue sensiblemente menor la cantidad de acuerdos -políticas- alcanzados en esta etapa de consolidación de la Unión Aduanera, es menester analizarlos en forma individual para completar la caracterización de la política industrial en su conjunto en este período.

#### *Política 1: Regulación de la propiedad intelectual: marcas y patentes*

Luego del proceso de discusión desarrollado en el período de transición -que como se mencionó no arribó a ningún acuerdo concreto-, los países del MERCOSUR finalmente definieron un Protocolo de Armonización de normas de propiedad intelectual, específicamente de marcas, indicaciones de procedencia (geográficas) y denominaciones de origen. Esto se concretó en la DEC No. 8/95 del CMC.

Un primer apunte importante se fundamenta en la "exposición de motivos" del protocolo. En él, se menciona el objetivo de que estas normas contribuyeran a la reducción de las distorsiones y los obstáculos al comercio así como que las mismas sirvan para "orientar la acción administrativa, legislativa y judicial de cada Estado Parte" en esta materia. También se enuncia la concordancia de este protocolo con el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (Acta de Estocolmo de 1967) y el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (anexo al que crea la OMC, firmado en 1994).

El art. 1 estableció la obligación de mínima que tienen los Estados Parte de regular marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen según este protocolo, aunque se los autorizaba para brindar una protección incluso más amplia. El art. 3 estableció la cláusula de tratamiento nacional -es decir, brindar a "los nacionales" de los demás EP las mismas prerrogativas que a los de su propio EP (MERCOSUR/CMC/DEC No. 8/95, 1995)-.

Luego, el protocolo dispuso algunas regulaciones específicas para cada uno de los institutos mencionados. En primer lugar, se fijaron disposiciones sobre marcas. Se establecieron las definiciones básicas, quien podría solicitar el registro de una marca, la prelación (quien la presentó primero), las marcas irregistrables, los plazos, los derechos que brindaba el registro, entre otras.

La intervención del Estado, en todos estos casos, sería mínima y se limitaría a garantizar los derechos sobre las marcas.

A continuación, se regularon las indicaciones de procedencia y las denominaciones de origen, estableciendo expresamente que no podrían ser registradas como marcas. Los países en este caso se comprometían a "proteger recíprocamente sus indicaciones de procedencia y sus denominaciones de origen" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 8/95, art. 19).

En las disposiciones finales, sí se establecieron algunos mandatos para las instituciones públicas. Los Estados deberían cooperar para "examinar y dirimir" aspectos vinculados al comercio de bienes y servicios donde intervinieran asuntos de propiedad intelectual. También acordaban, a través de los distintos órganos y grupos de trabajo que se dispusieron, seguir negociando otros asuntos de esta materia.

En definitiva, no se trató de un documento demasiado profundo, sino más bien de regulaciones mínimas y que sirvieran de guía para las respectivas legislaciones nacionales. Asimismo, no se acordó nada relativo a patentes, como había sido la intención originaria del GMC en 1993.

Finalmente, la Comisión que siguió trabajando el tema propiedad intelectual en el SGT No. 7 elevó al GMC -y este al CMC- un proyecto para signar un protocolo de armonización sobre Diseños Industriales.

En esencia, el mismo mantiene las principales características reseñadas sobre el de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen. Nuevamente, al exponer los motivos que llevaron a la celebración del acuerdo, se hizo alusión a los objetivos de disminuir las distorsiones y los obstáculos al comercio intra-regional (MERCOSUR/CMC/DEC No. 16/98, 1998). También se refirió a la necesidad de protección de los derechos de propiedad intelectual y se remarcó la existencia de instrumentos multilaterales sobre la misma materia.

Nuevamente, el art. 1 del protocolo estableció la naturaleza de mínima del instrumento, señalando que los Estados podría reconocer una protección aun más amplia (siempre que no fuera en contra de las normas existentes). De la misma manera, se dispuso la consideración de trato nacional a todos las personas (físicas y jurídicas) de todos los países miembro del bloque. Se definió a los Diseños Industriales como "las creaciones originales consistentes en una forma plástica o destinadas a dar una apariencia especial a un producto industrial confiriéndole carácter ornamental" (MERCOSUR/CMC/DEC No. 16/98, 1998, art. 5). Esta caracterización -si bien

obvia- resulta importante, en tanto una de las razones por las cuales no se tendrían que proteger los derechos derivados de la creación era que los diseños fueran de “carácter puramente artístico o que no sirvan de tipo para su fabricación industrial” (MERCOSUR/CMC/DEC No. 16/98, 1998, art. 9).

Finalmente, un último apunte interesante derivado de la armonización normativa sobre Diseños Industriales. El art. 12, al establecer excepciones a los derechos que confería el instrumento, señala que no se tendría derecho a protección en caso de actos o acciones “con fines de experimentación, enseñanza o investigación, exclusivamente” (MERCOSUR/CMC/DEC No. 16/98, 1998, art. 12). Si bien podrían haberse adicionado otras razones de interés público, es pertinente subrayar que al menos se haya establecido esta excepción que podría habilitar el desencadenamiento de procesos de investigación y desarrollo y por ende, de una mayor cualificación productiva del sector industrial.

#### *Política 2: Excepciones al AEC para abastecimiento de materias primas*

Esta propuesta, debatida directamente en el GMC, si bien se presentó ante una situación coyuntural, reviste interés a los efectos de este trabajo porque muestra como se solicitó utilizar una política económica del bloque para atravesar complejidades o shocks (internos y externos).

Tanto Brasil como Paraguay -por diferentes situaciones- solicitaron en la VIII reunión extraordinaria del GMC (abril de 1995) utilizar mecanismos de excepción al AEC con el objetivo de controlar desequilibrios macroeconómicos que se estaban suscitando. Brasil argumentó específicamente que las medidas solicitadas estaban vinculadas a "los objetivos de garantía de abastecimiento y de estabilidad de precios" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/95, 1995 p. 1), en el marco de su programa interno de estabilización macro. Paraguay, en tanto, argumentó en relación a "problemas suscitados por desequilibrios originados en un contexto internacional cambiante, que afectan la producción, el empleo, los precios y el normal abastecimiento de materias primas e insumos" (MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/95, p. 2). Para el caso de Brasil se aprobó una resolución en esa misma reunión (RES No. 7/95), mientras que para Paraguay se aplicaría la resolución general que se analizará a continuación.

El objetivo de la política adoptada a este respecto en la XVIII reunión del GMC (agosto de 1995) fue crear un "sistema de medidas específicas en el campo arancelario con miras a garantizar un

normal abastecimiento de materias primas e insumos" (MERCOSUR/GMC/RES No. 22/95, 1995, art. 1).

En lo sustantivo, la RES No. 22/95 estableció que las acciones a tomar debían estar precisamente justificadas y ser adoptadas únicamente luego de un proceso de consulta y aprobación (art. 2). También se entendió que las medidas serían necesarias si existiera la imposibilidad de abastecimiento regional y que debía tenerse especialmente en cuenta que dichas soluciones no distorsionaran el comercio intra-MERCOSUR (art. 3).

Es ilustrativo el art. 4 con relación a los requisitos y otros elementos que el país interesado en tomar las medidas de reducción arancelaria debía demostrar. Naturalmente debía explicitar el ítem correspondiente y su nombre, pero también -y fundamentalmente- si existía producción nacional, información "actualizada" (no menciona con qué nivel de actualización) sobre exportaciones e importaciones y a qué "bienes finales (...) se incorporarán y exportaciones e importaciones de los bienes finales a otros Estados Partes y terceros países" (MERCOSUR/GMC/RES No. 22/95, 1995, art. 4). También se requería explicitar el proceso productivo que sufriría y que participación tenía la materia prima o insumo en el valor ex-fábrica del producto final. Este nivel de detalle permite visualizar que, en general, se debía tratar de insumos muy necesarios e insustituibles para el proceso productivo. Aunque no necesariamente, probablemente fueran distintos sectores industriales los más favorecidos por esta medida.

Se aclaraba además que las acciones adoptadas no podrían exceder de más de 50 ítems a 8 dígitos NCM (art. 4). La decisión sería del GMC pero si fuera urgente podía resolver la CCM que luego informaba y debía ser ratificado por el GMC (art. 5). También se encomendó a que hubiera un seguimiento por parte de la CCM. Cada país beneficiado debía informar trimestralmente los datos estadísticos necesarios (art. 8). Asimismo, cuando se adoptaran medidas para un Estado, los restantes podrían aplicar las mismas alícuotas por el mismo período (art. 9). Finalmente, se estableció que la presente resolución estaría vigente hasta abril 1996 (art. 10).

En aplicación de la RES No. 22/95, en la XIX reunión del GMC (noviembre de 1995) se acordó por primera vez utilizar el instrumento. En ese caso, Paraguay y Uruguay solicitaron "rebajas arancelarias para algunos bienes de modo de no afectar la competitividad de la producción regional" (MERCOSUR/GMC/RES No. 33/95, 1995, considerando). Paraguay solicitó la rebaja

del producto NCM 3920.62.99 (filme de poliéster -PET-) y Uruguay del 4804.21.00 (Papel Kraft para sacos (bolsas) de gran capacidad - crudo).

En abril de 1996 la Resolución adoptada sobre este tema dejó de estar vigente. En la reunión del GMC de ese mes, se acordó seguir monitoreando y negociando el tema. De la misma manera, se aprobó la RES No. 18/96 que otorgó reducciones arancelarias a 10 ítems para Brasil por 3 años.

Finalmente, se aprobó RES No. 69/96 que derogó las normas anteriores y fijó nuevos criterios. Dentro de estos, hay una serie de elementos a los cuales hacer referencia. En primer lugar, se disminuyó a 20 ítems NCM el máximo de solicitudes de excepciones arancelarias que podrían hacerse. En segundo lugar, se dejó constancia expresa de que la aplicación de esta excepcionalidad siempre sería para poner en práctica "alícuotas inferiores al AEC" (MERCOSUR/GMC/RES No. 69/96, 1996, art. 1). También se dejaba establecido que la duración sería de un máximo de 1 año. Luego, también se dispuso que todo el proceso sería ante la CCM, y cada solicitud de adecuación debería cumplir, en esencia, los mismos requisitos que se establecían en la resolución anterior.

Únicamente se detallaron dos aspectos adicionales. Por un lado, que la alícuota a aplicar no podría ser inferior al 2% (aunque la CCM excepcionalmente podía autorizar una tarifa del 0%) y por otro lado, que regirían las reglas del Régimen de Origen para el comercio intra-zona de estos productos, aunque se podrían imponer requisitos especiales para bienes producidos con los ítems excepcionados, cuando los insumos superaran el 40% del valor FOB del total del producto final.

En la XXX reunión del GMC de 1998 se aprobó la RES No. 33/98 que prorrogó hasta el año 2000 la vigencia de la última resolución sobre el tema.

### *Política 3: Política de apoyo para pymes II*

Como se observó en el capítulo 4 y también en este propio capítulo (ver apartados 4.2.3 y 5.2.2), la discusión acerca de diferentes mecanismos para incorporar a las micro, pequeñas y medianas empresas al proceso de integración regional fue uno de los elementos más presentes a lo largo de estos primeros ocho años del MERCOSUR. A pesar del discurso favorecedor del mercado como mecanismo de organización y asignación de recursos, la consideración de medidas específicas - coordinadas por los Estados nacionales, y no solo por el mercado- para este tipo de empresas estuvo presente.

La continuidad en la discusión sobre el rol de las pymes y cómo apoyarlas desde el flamante bloque regional tuvo lugar centralmente a partir de instrumentos de cooperación internacional y de los trabajos que, según se relevó, se dieron en el SGT No. 7.

En la XVIII reunión del GMC (agosto de 1997) se tomó conocimiento de la decisión del BID de otorgar una segunda fase de cooperación, que trataría principalmente de la "reconversión productiva y tecnológica de las pequeñas y medianas empresas" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/95, 1995, p. 4). En esa instancia, se instruyó a la CCM a preparar los términos de referencia para esta segunda fase.

Más tarde el mismo año, en la XX reunión del GMC se trabajaron las pautas para todos los subgrupos de trabajo. Dentro de las correspondientes al SGT No. 7, es posible encontrar un apartado especialmente dedicado a la continuidad del tratamiento del tema mipymes.

El mandato que se le asignó al SGT para trabajar en esta materia fue actuar “en estrecha articulación con las diversas instituciones públicas y privadas” (eventos, programas de aproximación entre socios potenciales, intercambios, intercambio(s) sobre compras gubernamentales “destinado a modificar procedimientos vigentes y sugerir acciones que permitan el mejor acceso a las mipymes”, bolsas de negocios, entre otros) (MERCOSUR/GMC/RES No. 38/95, 1995, p. 53). Esta idea de articulación en red entre distintos actores -fundamentalmente, el bloque regional, sus Estados y el sector privado- fue muy característica de las recomendaciones neoestructuralistas de la época. En ese sentido, configura un sesgo menos característico de la política económica ortodoxa dominante, aunque se sitúa en las márgenes de ella.

Específicamente, se destaca en dicho mandato al SGT No. 7 el proyecto de implementación de una “red de integración empresarial que abarque todos los países del MERCOSUR – REDSUR” (MERCOSUR/GMC/RES No. 38/95, 1995, p. 51). Los resultados esperados de la conformación de esta red eran: aumentar el flujo de informaciones y comunicación intra-MERCOSUR, contribuir al aumento del intercambio comercial y propiciar la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos. Se estableció expresamente que esta propuesta se apoyaría en los servicios tecnológicos de telecomunicaciones de cada uno de los países. Embratel, empresa estatal brasileña luego privatizada, Telintar empresa argentina surgida de la privatización de ENTEL -exclusiva para comunicaciones internacionales-, Antelco, estatal paraguaya luego parcialmente privatizada y Antel, estatal uruguaya que buscó ser asociada con firmas privadas mediante ley pero fracasó ante

la derogación de la misma en un referendun (Antelco, s.f.; Bertino, 2013; Giglio, 1997; Hernández, 2025).

Finalmente, un apunte no menor. El documento expresaba textualmente que una de las fuentes de inspiración para tener un programa de apoyo a mipymes era la trayectoria de los países desarrollados, y especialmente “Japón, Estados Unidos, los tigres asiáticos”, entre otros, "donde la producción industrial y generación de valor agregado está muy vinculado a las mipymes" (MERCOSUR/GMC/RES No. 38/95, 1995, p. 53). En todos estos países (Amsden, 2004; Chang, 1994; Chang et al., 2016) se habían aplicado -en distintos tiempos históricos y contextos geopolíticos y geoeconómicos- medidas muy activas de política industrial para lograr estas transformaciones estructurales.

Posteriormente, en la XXII reunión del GMC (junio de 1996) se aprobó el proyecto solicitado al BID sobre reconversión tecnológica y productiva de las mipymes. No obstante, al analizar el documento del CCT en profundidad, fue posible determinar que la cooperación estaba específicamente dirigida a mipymes agroindustriales. A pesar de ello, es interesante al menos recoger los principales aspectos de este proyecto, porque también permite visualizar en qué marcos y con qué estrategias se estaba trabajando el tema en el MERCOSUR.

El total del acuerdo con el BID fue por USD 4 millones. El documento reconocía el carácter relativamente industrial de Argentina y Brasil y eso era destacado como un plus para el importante intercambio que se dio entre los socios con la conformación del MERCOSUR:

Sin embargo, el mayor dinamismo subregional frente a otros intercambios intra-latinoamericanos posiblemente se explica por el grado de industrialización y diversificación de sus dos mayores socios, los incentivos al comercio creados y el acercamiento político y diplomático de los países de la región (...) (MERCOSUR/GMC/ANEXO VI ACTA No. 2/96, 1996, p. 14).

También es preciso señalar que el documento del BID menciona al “Consejo Industrial del MERCOSUR” (MERCOSUR/GMC/ANEXO VI ACTA No. 2/96, 1996, p. 16), creado en 1994. Sin embargo, la institucionalización de dicho Consejo no pudo ser encontrada en ninguno de los documentos oficiales del MERCOSUR a los que se tuvo acceso.

Otra puntualización interesante que se realizaba era la siguiente:

(...) se ha observado que la expansión de las exportaciones de bienes diferenciados y de base científico-tecnológica son realizadas, en buena medida, por empresas pymes con fuertes eslabonamientos con el conjunto del sistema productivo y capacidad de generar empleo. Lo mismo sucede con los productos primarios no tradicionales (MERCOSUR/GMC/ANEXO VI ACTA No. 2/96, 1996, p. 19).

Esto va en línea con lo expresado en las pautas de trabajo del SGT No. 7 ya analizadas, que mencionan esta experiencia positiva de mipymes como generadores de importante valor agregado en los países desarrollados. De acuerdo con esta nueva aseveración, algo similar parecía estar sucediendo en el MERCOSUR. El informe del CCT se refiere expresamente al uso de políticas sectoriales (entre otras cosas) como aspecto clave para transitar hacia ese entramado productivo con mayor incorporación y difusión del progreso técnico, especialmente en las pymes.

Dentro de los objetivos específicos y las actividades esperadas, se señalaban las posibilidades de articulación entre sectores, empresas e instrumentos estatales (como préstamos sectoriales, transferencia tecnológica, entre otros), pudiendo identificarse una concepción y diseño de política pública en red y con un enfoque de competitividad sistémica -bien característico de la propuesta neoestructuralista cepalina- sobre el cual se hacía referencia explícita en el punto 3.4 del documento. Resulta claro cuando se manifestaba que "se procuraría desarrollar un enfoque sistémico y en red, que considere la integración productiva y de servicios, desde la producción de insumos, partes y componentes, hasta la comercialización y servicio post-venta" (MERCOSUR/GMC/ANEXO VI ACTA No. 2/96, 1996, p. 24).

Al referirse explícitamente al sector agroalimentario para trabajar, el documento planteaba apostar al desarrollo de este programa "en base a las ventajas naturales y competitivas dinámicas que el mismo posee dentro del MERCOSUR" (MERCOSUR/GMC/ANEXO VI ACTA No. 2/96, 1996, p. 23). Aunque partía de la base de la teoría clásica de las ventajas comparativas, los aspectos analizados hasta este punto ponen de manifiesto una estrategia orientada a las pymes más profunda y ciertamente algo más heterodoxa que los mandatos tanto de la época en general como de los propias expresiones de los órganos de conducción del MERCOSUR.

No obstante estos instrumentos interesantes de cooperación internacional que se estaban negociando -con el BID en este caso-, en junio de 1997 se informó al GMC que no se habían obtenido más respuestas del Banco Interamericano para la suscripción de los mismos



(MERCOSUR/GMC/ANEXO V ACTA No. 2/97, p. 3). Durante esta misma reunión del GMC la PPTU informó al órgano que, en el marco de SGT No. 7, estaba en lanzamiento el programa piloto para el funcionamiento de la red (REDSUR). También se acordó en el mismo SGT la revisión de las políticas de apoyo (general) a la pymes en el MERCOSUR.

En mayo de 1998 se creó un foro/seminario "para la atención de la problemática de las pymes" (MERCOSUR/GMC/ACTA No. 1/98, 1998, p. 7). Con funcionarios de los cuatro países que serían responsables de esta temática y con "amplia participación" de los representantes interesados de la sociedad civil. Los insumos de dicho seminario serían de interés para la continuidad de la discusión que se estaba dando con relación al tema pymes en general y la revisión de las políticas de apoyo en particular.

Finalmente, en la última reunión ordinaria del GMC de este período de análisis (diciembre de 1998) se terminó aprobando una nueva Resolución (RES No. 59/98) referida a la Política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que a los efectos de este trabajo se denomina como Política de apoyo a las pymes II.

En su introducción se hace referencia a los cambios (profundos) que había (y estaba) sufriendo la economía mundial, la organización de la producción y el rol de los distintos actores en esos procesos productivos. Aunque sin mencionarlo explícitamente por el momento, sin duda esto aludía al modelo de acumulación posfordista, el proceso globalizador y su anclaje político -el neoliberalismo-. Todo esto empezó a cristalizarse, como se contextualizó en esta tesis, a partir de la crisis de los años 70 y que por ese entonces (mitad y fines de los 90) ya se había asentado, aunque con pequeñas transformaciones que se seguían sucediendo.

En este marco, las primeras líneas del documento de política dedicaron especialmente su atención hacia la redefinición del rol del Estado. Sucintamente, se critica lo que denominó "conceptos intervencionistas del Estado" (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 3) lo que, en esa visión, se caracterizaba por el uso de instrumentos tales como "la promoción industrial, los subsidios directos, la restricción indiscriminada a las importaciones, etc" (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 3).

El documento precisaba que ese tipo de políticas podían ser exitosas temporalmente en una economía cerrada, pero que ante el cambio de matriz -ahora una economía abierta y globalizada- esto no podía seguir siendo así. Se debía, según se explicita, focalizar todos los esfuerzos en

potenciar las “competencias esenciales” de las mipymes (más adelante se desarrollará en este sentido). El rol del Estado, entonces, se definía como un “generador de impulsos y moderador del proceso social de aprendizaje entre empresas, sus respectivas asociaciones, el sector científico-tecnológico y las entidades intermedias” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 3), todo con el objetivo de generar “visiones de mediano plazo (...) para crear en consenso, estrategias de desarrollo y adquisición y fortalecimiento de ventajas competitivas” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 3). Nuevamente, se pregonaba una suerte de funcionamiento en red del Estado (interacción estratégica) y la toma de decisiones más colectiva.

En esta línea de explicitación de las ideas político-económicas que debían guiar, para el MERCOSUR, el accionar hacia las mipymes (así como el accionar en general), se presentaba como necesidad el generar un consenso en torno a “la política económica dirigida al mercado mundial” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 4). También se atribuía una enorme importancia a la capacidad de generar interacciones para acordar estrategias de “aumento de la competitividad y generación de empleo” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 4). Finalmente, se expresaba un nivel meso de consensos (política comercial que no generara sesgos antiexportadores, marcos regulatorios, entre otros) y uno micro referido a la organización, nivel tecnológico, procesos de aprendizaje, entre otros, de las mipymes. Siempre con el objetivo de competir en el mercado mundial (exportar) y sumarse a distintas cadenas de valor (concepto que expresado en estos términos no se había puesto de manifiesto antes).

Antes de continuar con los lineamientos y las políticas, el documento advierte que el objetivo era “señalar los lineamientos básicos que deben contener las políticas de apoyo y fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas (...) para lograr una armonización a nivel regional (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 5), aunque también para programas comunes del bloque como tal.

Como aproximación, una primera diferencia que es posible encontrar entre esta política II para mipymes refiere a la caracterización de las mismas, con respecto a la versión I aprobada en 1993. Ahora, además de tener en cuenta la cantidad de personal ocupado y el nivel de facturación, se tendría en cuenta el sector de actividad. A modo de ejemplo, para las mipymes industriales se ampliaba la cantidad total de trabajadores que se podría tener y el nivel de facturación máximo autorizado era más alto que a las empresas de comercio y servicios. Asimismo, se mantuvo el

criterio cualitativo por el cual las mipymes no podían ser controladas por otra empresa o pertenecer a un grupo económico.

A continuación, se listaron y desarrollaron una serie de elementos que hacía, según el MERCOSUR, a mejorar los “espacios de competitividad”. Nuevamente, la alusión a este concepto neoestructuralista que repetía en muchos de los instrumentos.

En general, se identificaron seis elementos:

- financiamiento
- tributación y asuntos aduaneros
- laboral
- gestión empresarial, capacitación y calificación
- tecnología, calidad y productividad
- acceso a mercados.

Los primeros tres eran más de tipo cuantitativos y los últimos tres de tipo cualitativo. Es interesante que se propusiera la creación de “líneas de crédito regionales” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 7) para apoyar a mipymes que fundamentalmente “impliquen procesos concretos de integración regional” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 7) así como donde resulten necesarios “procesos de reconversión”. También en la línea de financiamiento se proponían mejoras a los sistemas de garantías para que fuera posible acceder a créditos.

Respecto a los aspectos tributarios y aduaneros, se deja constancia de algo que Paraguay ya había propuesto anteriormente -como se vio-, que refiere a la simplificación de trámites en general y en particular de los aduaneros para las mipymes. Si bien no se llegó a ningún acuerdo puntual, aquí se retomó el tema. Como gran parte de la política, se aprobó “analizar y evaluar” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 8) y no mucho más.

Con relación al eje laboral, el objetivo sería promover y en algunos casos ejecutar programas de capacitación y reconversión de la mano de obra.

Dentro de los aspectos cualitativos, el primero refería a la gestión empresarial, la capacitación y la calificación. Se abordarían cursos de capacitación (sobre todo gerencial), pero también respecto a las y los trabajadores (como el punto anterior). En todos los casos se menciona y pone el énfasis en los “sectores previamente identificados que necesitan de reconversión inmediata” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 9). Sin embargo en ningún momento se abordó con

claridad el concepto o cuáles eran esos sectores. También con relación a este punto, se hizo especial hincapié en estimular y fomentar la organización empresarial en forma asociativa (cámaras y asociaciones gremiales) no solo para lograr su fortalecimiento interno sino también regional.

Con respecto al espacio de tecnología, calidad y productividad, se fomentarían los proyectos asociativos (fundamentalmente sobre redes), el reconocimiento mutuo de certificaciones (que debían contribuir a la inserción internacional de las mipymes). También se propendería al intercambio y asociación entre empresas, centros de investigación, Universidades, organismos estatales, entre otros, para “cooperar en la generación de innovación” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 10). En este punto, conviene destacar dentro de las acciones específicas que se encomendaban la de “estimular la utilización del poder de compra, inclusive del Estado, como un instrumento más para facilitar el desarrollo de las mipymes que produzcan bienes y servicios con calidad adecuada” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 11).

En el último punto -acceso a mercados- se retomaron algunos objetivos de asociatividad y formación de grupos empresariales para competir en el exterior, pero también se puso el énfasis en el rol del Estado para promover la participación de estas empresas en ferias y eventos internacionales y en generar otras políticas de apoyo para abrir nuevos mercados.

El documento finalizaba con los “lineamientos generales del plan de acción plurianual” (MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98, 1998, p. 14) -en este caso 1998-2001-, donde se insistió sobre el “mandato exportador” (Cantamutto et al., 2024) y sobre el cual basaba las líneas a seguir. Se proponía, entre otros: identificar sectores/productos que hubieran perdido participación relativa en sus exportaciones, identificar políticas exitosas de apoyo en sectores donde hubiera una mayor participación global para “transferirlas” a otros sectores, identificar capacidades desarrolladas en cada país miembro para apoyar diferentes cadenas de valor exitosas, entre otras. Si bien una vez más no se constituyeron programas específicos, es posible que estos hayan sido desarrollados a posteriori, pero esto quedaría fuera del marco temporal de esta investigación.

### **5.3 Las implicancias de las propuestas y políticas analizadas sobre la caracterización de la política industrial**

En sintonía con la somera descripción realizada al comienzo del capítulo (apartado 5.1), puede en primer lugar observarse un aspecto general a partir de las propuestas y políticas examinadas. Luego de consensuados los aspectos básicos del proyecto de integración (fundamentalmente, el libre

comercio intra-regional) en el subperíodo anterior, fue mucho más complejo en esta segundo tramo arribar a acuerdos más profundos en general, y por ende también de política industrial.

En cuanto a este primer aspecto, el argumento es claro desde el punto de vista cuantitativo, en tanto apenas pudieron relevarse 7 propuestas genuinamente impulsadas en este segundo subperíodo. Incluso sumando las 2 que comenzaron en la etapa anterior y se continuaron en esta, totalizaron 9 propuestas estudiadas, en comparación con las 20 del denominado período de transición (1991-1994), lo que representa menos del 50%. De esas 9, solamente 3 alcanzaron la aprobación final y se convirtieron en políticas (33%), lo que concuerda con las afirmaciones realizadas respecto a las dificultades para avanzar que mostró el MERCOSUR en la segunda mitad de los años 90. Esto teniendo en cuenta que aun se estaba dentro de un período general -1991 a 1998- que suele calificarse como el más fructífero por algunos autores (Bartesaghi, 2022; Caetano, 2023).

Desde el punto de vista cualitativo, las propuestas mostraron -en algún sentido- un mayor nivel de justificación y profundidad en algunos temas (como las políticas de ciencia y tecnología, el sector automotriz y la política para pymes II) que no habían estado presentes anteriormente. Algunas fueron de corte horizontal y de armonización normativa (como las relativas a la propiedad intelectual y las compras públicas) y otras más interesantes -como la relativa a pymes-. A pesar de ello, volvieron a mostrar (de forma similar al subperíodo anterior) que los instrumentos acordados se quedaron en recomendaciones o programas de futuro, sin asignar recursos específicos para ellos. Las más complejas -y sectoriales, algunas de ellas- como la del sector automotriz, la del sector cuero y calzados y la política de ciencia y tecnología a pesar de tener avances más o menos sustantivos, no pudieron arribar en este período a resultados concretos.

Con relación a la caracterización de los lineamientos de política industrial que se desprenden de este segundo subperíodo, nuevamente es posible extraer algunas consideraciones tanto en el plano discursivo como en el de la práctica concreta.

Si bien los espacios de conducción -el CMC y, sin ser un órgano, los Comunicados de los Presidentes- continuaron marcando la impronta neoliberal, aperturista y pro-mercado que se le imprimía al bloque, cierto es que incluso desde estos órganos hubo una leve moderación en el énfasis asignado a estas ideas. Como fue mencionado en el apartado 5.1, el propio mandato de Asunción -que contenía directrices para consolidar la Unión Aduanera- se mostraba abierto a establecer políticas comerciales (industriales) comunes e, incluso, incursionó -con relación a los

sectores industriales- en la idea de aspirar a una reestructuración industrial, diferenciándose de la idea de reconversión examinada en el capítulo 4. Por otra parte, desde los órganos técnicos se mantuvo, en general, la referencia al concepto de competitividad (sistémica) analizado en el capítulo y se sustanció, de forma aún más sólida, la noción de reestructuración.

Mientras entre 1991 y 1994 primó la idea de que, con el nuevo proceso de integración, debía apuntarse inexorablemente a una reconversión de las industrias hasta entonces existentes gracias a la protección y subvención estatal, entre 1995 y 1998 se viró hacia una categoría ligeramente distinta, tanto en el discurso como en la práctica. La ya analizada Decisión que delineó el llamado mandato de Asunción estableció, con respecto a la industria, que “el objetivo es la creación de un ambiente favorable a la reestructuración y a la consiguiente mejora de la competitividad del conjunto de las industrias de la región” (MERCOSUR/CMC/DEC No. 9/95, 1995, p. 14). Se manifiesta, así, la primera referencia a la noción de reestructuración industrial. La misma Decisión relataba que esto se esperaba lograr con el “crecimiento de la capacidad de producción y de innovación tecnológica” y la ayuda de instrumentos de cooperación, cadenas tecnológicas, especialización y promoción de mipymes.

Nuevamente siguiendo a Machado y Chudnovsky (1995) y Guimarães et al. (1995), el concepto de reestructuración implica tener en cuenta la situación de los sectores industriales existentes y procurar su mejora (tecnológica, de productividad, financiera, de mercados, entre otras), inclusive con instrumentos y políticas nacionales y regionales. En este sentido, esta concepción es en algún punto superadora de la idea de reconversión aludida en el capítulo 4, que otorgaba mayor discrecionalidad al mercado para regular el proceso de éxito, transformación o fracaso de las industrias y sus firmas<sup>26</sup>.

Como se señaló también en el capítulo anterior, algunos esbozos se habían presentado ya en los primeros cuatro años del MERCOSUR. El ejemplo más importante fue la propuesta de establecer acuerdos de ajuste estructural presentada por Argentina, que sin embargo no obtuvo la aprobación de los restantes socios. En este segundo subperíodo, además de la declaración expresa del CMC a

---

<sup>26</sup> Machado y Chudnovsky (1995) utilizan en algunos momentos de su trabajo el concepto de reconversión casi como sinónimo de reestructuración. Sin embargo, con base en la lectura global de su trabajo, de las especificaciones del concepto de reconversión que contienen análisis como el de Cantamutto y Wainer (2013) y, fundamentalmente, de la comparación de lo sucedido en este segundo subperíodo con respecto al subperíodo anterior, en este trabajo se distinguen claramente como dos nociones distintas.

través de la Decisión antes explicitada, otros ejemplos concretos abonan el (pequeño) cambio de paradigma. La propuesta de CyT para el sector productivo, el trabajo con el BID y luego la política para pymes II y el tratamiento específico del sector automotriz son los más relevantes. En todos ellos se pregonaba una mayor intervención del bloque regional para mejorar las condiciones particulares del sector, en el caso automotriz o del tipo de empresas, en el caso de las pymes.

Asimismo, la propuesta de involucrar explícita e intencionadamente a las instituciones de ciencia y tecnología en diálogo y trabajo con el sector productivo lleva a otra idea que también se abrevaba dentro del concepto de reestructuración. Se trata de la propuesta de Machado y Chudnovsky (1995) de procurar la creación de ventajas competitivas dinámicas, por contraposición a la idea sustentada por la economía neoclásica de asentar la estructura productiva de los países en función, fundamentalmente, de las ventajas comparativas estáticas. En este sentido, Machado y Chudnovsky (1995) en su trabajo abogan por la búsqueda de convergencia de políticas nacionales y la articulación entre distintos órganos de gestión de políticas públicas de los países miembro. De esta forma, los socios del MERCOSUR debían buscar la promoción de la competitividad en sentido dinámico, buscando ventajas específicas, aumento de las escalas de producción y la diversificación de productos, entre otros (Machado y Chudnovsky, 1995). En esta línea, la propuesta de política de CyT para el sector productivo se había trazado algunos de estos objetivos, fundamentalmente por el rol esperado de las agencias de investigación y desarrollo de los países, para articular productos como la financiación conjunta o coordinada de proyectos, la “Bolsa MERCOSUR” de formación de recursos humanos, el “Programa de Gestión de la Vinculación Tecnológica” y la creación de redes de información a través de Internet, entre otros (ver apartado 5.2.2, propuesta 6).

Estos ejemplos dan pie a considerar más detalladamente cómo, en el práctica, se trabajó la cuestión industrial en este segundo subperíodo, a partir de las propuestas y políticas analizadas.

A pesar del menor grado de capacidad de propuesta y generación de acuerdos, volvieron a identificarse algunos elementos típicos del paradigma político-económico dominante (asentado en la confianza en las ventajas comparativas estáticas y el mercado como mejor asignador de recursos y prioridades) pero al mismo tiempo otros de corte industrialista, con énfasis, cuanto menos, en el rol cada vez mayor que debía desempeñar la ciencia, la tecnología y la innovación para la

cualificación de la estructura productiva y la importancia de cierta participación estatal para inducir este proceso.

La propuesta que en este subperíodo se alineó con más fuerza con las ideas aperturistas, pro-mercado y del libre comercio, se trató de la referida a las políticas públicas que distorsiona(ba)n la competitividad. Este fue uno de los temas que preocupaban al CMC desde fines de 1994, en tanto decidió crear un Comité Técnico dedicado exclusivamente al asunto. Ello fue reafirmado en el Mandato de Asunción (ver apartado 5.1) pero finalmente terminó siendo un análisis muy poco efectivo, desde el momento en que no logró eliminar prácticamente ninguna política bajo escrutinio, salvo las que los países por motu propio decidieron suprimir. Se destacó, en el análisis correspondiente, el aporte de Brasil en la negociación, cuando sostuvo que no todas las políticas debían necesariamente eliminarse (o incluso armonizarse, pero mantenerse sobre bases nacionales). En algunos casos, la estrategia más interesante podría ser establecer políticas regionales al respecto (ver apartado 5.2.2, propuesta 1). Como dice Bouzas (2001) esto seguramente representaba para el país nortño ventajas clave en tanto era el país con mayor mercado, un desarrollo industrial relativo más preponderante y podía convertirse (vía un MERCOSUR con políticas comunes) en un jugador trascendente en la economía mundial. De todas formas, es dable señalar que más allá de las características naturales de Brasil, el país fue uno de los que menos liberalizó su política económica e industrial en particular, manteniendo esquemas de incentivo, agregado de valor, compras públicas y protección de sectores, entre otros (Azpiazu et al., 1987; da Motta Veiga, 2003).

Otras propuestas y políticas que en el período estuvieron más cercanas al paradigma en boga en la época fueron las de propiedad intelectual y defensa de la competencia. En el primer caso, lograron acordarse instrumentos que se transformaron en políticas, básicamente asegurando derechos de tipo económico-privados. En el segundo caso, no llegó a constituirse en política pero sí se observaba el objetivo asociado a evitar (en lugar de promover) que las compras gubernamentales se utilizaran como política económica activa, y por el contrario se establecieran reglas iguales, claras y transparentes para todas las empresas de la región. Sin embargo, en otros espacios que no fueron el Grupo Ad Hoc que discutió compras gubernamentales, sí se presentaron ideas tendientes a usar las adquisiciones públicas para apalancar sectores o tipos de empresas en específico (se trató en lo referido al programa de CyT y también con respecto a las políticas para pymes). Se observó,



en este sentido, una consideración cuasi dual respecto a la misma política, según el espacio donde fuera discutida. Al igual que fue argumentado en el capítulo 4, cuanto mayor el nivel técnico, más pueden asociarse a propuestas “industrialistas”.

Las restantes propuestas presentadas o políticas acordadas presentaron una concepción muy distinta, en general, en cuanto a sus objetivos. Las más horizontales, pero no por ello menos interesantes, fueron las de uso del AEC ante casos de abastecimiento de materias primas, la simplificación de trámites para mipymes y la propia política de pymes (II). Las más selectivas o que pretendieron accionar sobre aspectos centrales de la estructura productiva fueron la vinculada al sector cuero-calzados y sus manufacturas, la política automotriz y la propuesta de Ciencia y Tecnología para el sector productivo.

La existencia de un Arancel tiene, en su base, la preocupación por sectores productivos (no solo industriales) que un Estado o conjunto de Estados en este caso desea en algún sentido proteger. Así, en el capítulo 4 se analizaron los sectores -allí sí, específicamente industriales- que el naciente MERCOSUR decidió proteger (aunque en menor medida de lo que lo venían haciendo los países individualmente considerados). En este segundo subperíodo, la política analizada (política 2) mostró un uso excepcional pero no por ello menos relevante, que puso el énfasis en la dificultad de realizar determinados procesos productivos ante la escasez de algunas materias primas. Resulta muy relevante, a efectos de esta investigación, que se haya acordado utilizar este instrumento de forma proactiva, para enfrentar problemas en algunos sectores (cierto es que algunos países en forma individual utilizaron otros mecanismos no arancelarios, contraviniendo varias disposiciones del propio MERCOSUR, pero ello no forma parte de esta tesis y es, de hecho, la mirada más abordada por la literatura de la integración regional<sup>27</sup>).

La simplificación de trámites y la política para pymes (II) también fue objeto de amplio desarrollo a lo largo del capítulo. Es significativo que la mirada y el enfoque de trabajar con (y hacia) este tipo de empresas en particular incorpore visiones de tan diversos espacios y escuelas. Como fue mencionado, esta visión está presente en Prebisch (2008), en el neoestructuralismo (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1992) y hasta en los estudiosos de la política industrial del Este Asiático y de otros países de industrialización tardía (Amsden, 2001), por ejemplo. Lo que no es menor en este

---

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo, Bartesaghi (2022).

segundo subperíodo, es que se manifestaron referencias explícitas a la importancia de trabajar con la mipymes en razón de estas experiencias (no solo del Este Asiático, sino también de otros países desarrollados) y en particular por ser claves para la mayor producción industrial (MERCOSUR/GMC/RES No. 38/95, 1995).

En cuanto al sector cuero-calzados y sus manufacturas, resulta claro que la consideración por el mismo surgió (en forma similar a lo que sucedió con la política de uso del AEC para abastecimiento de materia prima) ante una situación dificultosa en el sector, tanto por elementos propios de la producción regional como por eventos exógenos. No obstante, se manifestó la intención de trabajar sobre él en forma específica, primero a través de medidas rápidas a nivel arancelario y luego sobre políticas más focalizadas (extremo que nunca se concretó), probablemente con un objetivo similar a lo intentado en su momento con el sector textil y automotriz.

Finalmente, cabe destacar el rol de la discusión sobre la Política Automotriz Común (PAC) y sobre el Programa de Ciencia y Tecnología para el sector productivo. Sobre la PAC, debe subrayarse que el sector automotriz fue claramente el que se trató de forma más selectiva y sobre el cual se discutieron instrumentos más concretos. A pesar de que era un tema que venía siendo negociado desde el período de transición, resultó claro a partir de lo investigado en este trabajo que existió un avance sustancial (en tanto proceso así como en cuanto a la profundidad de los temas en discusión) a partir de la instalación de la Reunión de Ministros de Industria del MERCOSUR, que trató prioritariamente este asunto. Además de los clásicos temas de libre comercio intra-regional y el acuerdo un niveles de AEC para el sector, se incluyeron principios y directrices como el de la solidaridad, complementariedad, especialización productiva, entre otras, que anteriormente no habían estado presentes (MERCOSUR/RMI/ACTA No. 1/97, 1997). Asimismo, se determinaron niveles de incorporación de producción regional de los distintos bienes, a efectos de ser considerados originarios del bloque. Incluso el AEC propuesto en la última reunión de Ministros de Industria de este período resultaba por demás interesante a efectos de promover el desarrollo del sector a nivel regional y desincentivar la importación extra-zona de bienes terminados. Probablemente haya tenido mucho que ver lo que Rodríguez (2021) menciona respecto al poder del capital transnacional del sector automotriz en traccionar la complementación de este sector en el MERCOSUR, pero también es cierto que sin las políticas activas de los Estados y del bloque en su conjunto poco se podría haber avanzado (Bittencourt, 2003).

Con respecto al programa de CyT, debe señalarse la audaz propuesta de la RECYT respecto a la necesidad imperiosa de la incorporación de progreso técnico a los procesos productivos regionales y a la complementariedad que podía lograrse entre las distintas instituciones de ciencia y tecnología de la región tanto para compartir información y producción de tecnología, como para incentivar proyectos conjuntos, fundamentalmente en sectores estratégicos, que crearan además ventajas competitivas dinámicas.

En función de lo examinado, en este segundo subperíodo se reafirmó la consideración híbrida de la política industrial del MERCOSUR, según se había caracterizado en el capítulo 4 para el primer subperíodo. No obstante, en estos últimos 4 años se observaron algunos matices con respecto al tramo inicial. En primer lugar, el discurso a nivel político adquirió un tono que es posible definir como neoliberal moderado, mostrando signos de una preocupación incipiente por aspectos como las ventajas competitivas dinámicas e incluso la posibilidad -en algunos casos- de acordar políticas industriales comunes, que no habían estado presentes anteriormente. En segundo lugar, fue clara la menor cantidad de propuestas realizadas y políticas acordadas, producto de las mayores diferencias entre los socios y el contexto internacional adverso enfrentado. A pesar de ello, en este caso tanto desde el punto de vista discursivo (antes mencionado) como en las discusiones de estas propuestas y políticas, existió una mayor preocupación por los elementos “industrialistas” incluso que en el subperíodo anterior. Como se mencionó, la discusión de la (futura) política automotriz, la de ciencia y tecnología e incluso la de pymes mostró incipientes intenciones de avanzar hacia una transformación asentada en ventajas competitivas dinámicas que hasta ese momento casi no habían estado presentes en el diálogo del bloque.

Finalmente, cabe considerar además -sin poder ser exhaustivos-, que esta visión más distanciada de la racionalidad neoliberal dura (aperturista, mercado-céntrica y asentada en las ventajas comparativas estáticas) que se identificó en las propuestas o políticas relevadas en este subperíodo, se concentró mayormente hacia el final de la década. Los ejemplos más claros en este sentido son los avances sobre la Política Automotriz (e incluso un paso antes, la creación de la Reunión de Ministros de Industria del MERCOSUR) y la política de Ciencia y Tecnología (por más que no se terminaron concretando exactamente dentro de este período de análisis). En algún sentido, esto es algo que también soslaya Briceño Ruíz (2013) y que se reseñó al presentar la problemática objeto de estudio (apartado 1.4). El autor sostiene que la etapa del MERCOSUR que siguió a la del

período estudiado en esta tesis fue una que caracterizó como revisionista (en términos del paradigma neoliberal predominante). Simbólicamente, esta etapa habría comenzado en 2003 con el Consenso de Buenos Aires pero los antecedentes de la misma podrían rastrearse hasta 1998 con la firma de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, entre otros acuerdos (Briceño Ruíz, 2013).

A modo de cierre, se presenta la síntesis del análisis de este capítulo y la caracterización de los lineamientos de política industrial en la siguiente tabla.

**Tabla 9. Resumen de los hallazgos para el subperíodo “Hacia la consolidación de la Unión Aduanera” (1995-1998)**

| A. Sobre las propuestas y políticas       |  |  |
|---|--|--|
| Propuestas                                | 9 (total)*   |  |
| Políticas                                 | 3  |  |
| B. Resumen analítico                      |  |  |
| Conceptos centrales                       | Competitividad (sistémica) y reestructuración industrial |  |
| Caracterización de la política industrial | Discurso   | En los hechos  |
|   | Político: neoliberal moderado                            | Una configuración híbrida, con propuestas y políticas tanto aperturistas y mercado-céntricas como “industrialistas”, con una mayor tendencia hacia estas últimas |
|   | Técnico: entre el neoliberal y el neoestructuralista     |  |

*Nota.* Elaboración propia. \*Se incluyen las 2 que tuvieron continuidad desde el subperíodo anterior

## **Conclusión y reflexiones finales**

En esta investigación se propuso caracterizar los lineamientos de política industrial del MERCOSUR en sus inicios, específicamente entre 1991 y 1998.

Esto se vio motivado por la preocupación general del autor por la necesidad de procurar estrategias para superar la posición periférica de los países de América Latina. En ese marco, a partir de los aportes del estructuralismo latinoamericano y de otras corrientes y autores, se puso el foco en la posibilidad de desarrollar procesos industrializadores regionales, en un esquema superador de las estrategias únicamente nacionales empleadas a mediados del siglo pasado.

Así, se presentó el caso del MERCOSUR como esquema de integración entre varios países del cono sur, su surgimiento y la pregunta por el rol que ocupó la política industrial (si es que había existido) en sus inicios. La literatura existente es profusa en cuanto a la caracterización general del período en que nació el MERCOSUR -los años 90, dominados por el auge de la economía ortodoxa y el neoliberalismo- así como en relación a diversas miradas sobre el bloque (desde las relaciones internacionales, la teoría específica de la integración económica, el derecho internacional, entre otras) pero no es abundante desde una mirada productiva y menos aun, industrial. No obstante, algunos autores indagados permitieron sostener que algún tipo de discusión sobre el tema había existido, e incluso que algunos acuerdos habían sido alcanzados.

Por ello, se consideró pertinente aportar con esta tesis a brindar una mirada panorámica de todo el período (1991-1998) en materia de política industrial en el MERCOSUR, con un fuerte anclaje en las propuestas presentadas y en las políticas desarrolladas. La presentación de los datos se subdividió en dos. El primer subperíodo (1991-1994) se denominó a efectos de esta tesis como “Liberalización comercial intrarregional y otros avances en el compromiso integracionista”. El segundo subperíodo (1995-1998) se llamó “Hacia la consolidación de la Unión Aduanera”. Esta decisión se tomó fundamentalmente por las propias disposiciones del Tratado de Asunción y la literatura existente, que marcaba posibles continuidades y diferencias entre ambos momentos.

Para el proceso de investigación se utilizó una estrategia fundamentalmente centrada en el análisis documental, que implicó relevar las actas y anexos de las reuniones del Consejo Mercado Común, del Grupo Mercado Común y otros órganos o espacios técnicos, como los Subgrupos de Trabajo, Comisiones, Comités Técnicos y Grupos Ad Hoc. Asimismo, esto se complementó con diferentes aportes bibliográficos sobre los distintos temas que se fueron registrando a partir de los

documentos consultados. A pesar de las dificultades -y la imposibilidad en ciertos casos- para acceder a algunos de estos documentos, se logró cumplir con el objetivo general y los objetivos específicos surgidos a partir de la problematización del objeto de estudio.

En total, se identificaron 4 propuestas que, sin pretender transformarse en políticas, procuraron establecer diagnósticos sobre la situación industrial del MERCOSUR al comienzo del proceso de integración. Luego, se encontraron 23 propuestas de política industrial en todo el período, de las cuales 2 se contabilizaron en ambos subperíodos puesto que comenzaron a discutirse entre 1991 y 1994 pero continuaron entre 1995 y 1998. De todas ellas, 12 propuestas se transformaron en acuerdos, y por ende se consideraron políticas industriales del bloque regional, de acuerdo con los parámetros establecidos en esta investigación. Cabe señalar, sin lugar a dudas, que todas ellas fueron de distinto tipo, intensidad y amplitud.

El análisis de todo este proceso permitió identificar y caracterizar los lineamientos de política industrial del MERCOSUR en sus inicios (1991-1998). En este sentido, es pertinente reafirmar -tal cual se desprende de los capítulos 4 y 5- que para este trabajo dichos lineamientos asumieron un carácter híbrido.

La mayor parte de la literatura previa -sobre el MERCOSUR en general y sobre sus políticas productivas e industriales en particular- señalaban su origen aperturista, con una visión netamente comercialista (por oposición a desarrollista o industrialista) y surgido al calor del retorno de la economía neoclásica y el paradigma neoliberal (Briceño Ruíz, 2013; Fernández Jilberto y Hogenboom, 1997). No obstante, ya Caetano (2023) definía pertinentemente que cualquiera de los momentos o etapas del bloque son difíciles de definir en términos homogéneos o modélicos. da Motta Veiga (2003), en un sentido similar y más específico sobre la cuestión industrial, refería a que en particular Brasil (pero todo el MERCOSUR) había continuado aplicando ciertas medidas que podían ser consideradas como políticas industriales (algunas horizontales, otras sectoriales) aun en este período de auge liberal.

El análisis expuesto en los capítulos 4 y 5 permitió dar cuenta de esta última visión en forma bastante sostenida durante los 8 años que cubre el período de análisis de este trabajo, y por eso la consideración híbrida de los lineamientos de política industrial del MERCOSUR en esta época.

Muchas de las propuestas y políticas avanzaron hacia la apertura y disminución o eliminación de trabas al comercio -en un enfoque que privilegiaba al mercado y sus actores privados capitalistas

como ordenadores del proceso y mejores asignadores de recursos-, así como hacia la explotación de las ventajas comparativas tradicionales y la necesidad de un proceso de reconversión industrial. Sin embargo, también se encontraron otras tantas propuestas y políticas que protegieron sectores en específico, mantuvieron o acordaron medidas de incentivo y otras que, también, reservaron cierto margen de acción a los Estados (como la no prohibición de los monopolios públicos, la autorización a ciertos regímenes promocionales, entre otras) para cualificar la estructura productiva de los países del bloque, incluso a partir de la creación de nuevas ventajas comparativas dinámicas.

Asimismo, se pudo evidenciar que existieron matices entre los subperíodos (1991-1994 y 1995-1998) en que se dividió la investigación del período completo. En este sentido, estos matices se pueden subsumir en la idea de gradualidad: de un comienzo fuertemente neoliberal y ortodoxo a un desenlace más moderado, aun dentro de los marcos de este enfoque político-económico.

En el plano discursivo, a nivel político, esto fue claro en tanto la primera reunión del CMC estableció claramente una postura neoliberal dura y esta se fue diluyendo levemente hasta la consideración de un cambio en el segundo subperíodo, donde en este mismo plano se observó una postura neoliberal moderada. Sucintamente, se observó el pasaje desde un objetivo netamente aperturista, anclado en las ventajas comparativas estáticas y en la necesidad de reconversión industrial en el subperíodo inicial hacia un enfoque que al menos reconocía la necesidad de generar ventajas comparativas dinámicas y que varió ligeramente a una propuesta de reestructuración y no tanto de reconversión industrial en el último tramo del período. En el nivel técnico, el enfoque discursivo fue menos cambiante pero también sobre el final del período se identificaron los planteos más profundos sobre la transformación de la estructura productiva.

En el plano de las acciones concretas, entre el primer y el segundo subperíodo se observó una disminución en la cantidad de propuestas presentadas y políticas acordadas. Es en esta última donde comenzó, en parte, el estancamiento del bloque en general ante la crisis asiática y luego las crisis económico-financieras que sufrieron todos los países de la región (Briceño Ruíz, 2022). A pesar de esto, se pudo dar cuenta de que las características de las acciones que sí se desarrollaron sobre el final del período fueron más favorecedoras de la relevancia industrial y de una estructura productiva asentada en la generación de ventajas comparativas dinámicas, en ciencia y en tecnología, en línea con el moderamiento discursivo antes explicitado.

Por último, los hallazgos de esta tesis permiten conectar con la idea de “espacio para el desarrollo” de Wade (2003). Existía la posibilidad de que el período inicial del MERCOSUR, con el contexto más marcadamente neoliberal de sus casi 35 años de historia, hubiera tomado decisiones muy fuertes en esa línea y hubiera “encorsetado” el desarrollo de diferentes políticas del bloque y de sus países integrantes hacia el futuro. De acuerdo con lo relevado y argumentado, eso no parece haber sucedido. Aun las políticas más abiertamente neoliberales y que constriñeron las capacidades de los Estados, dejaron algunos resquicios para buscar esos espacios para el desarrollo que menciona Wade (2003), tanto a nivel de los países individualmente considerados como a través de políticas verdaderamente regionales.

Sin duda quedan aun muchas interrogantes por responder y relaciones sociales, económicas y políticas que comprender para poder configurar, en una agenda futura, una propuesta de política industrial robusta para los países de la región y para el bloque como tal. No obstante, comenzar por el comienzo (una redundancia a propósito) y caracterizar cuáles fueron los lineamientos de política industrial del MERCOSUR en sus inicios, sirve para comprender mejor ese pasado, entender (algo más, tal vez) del presente y, por qué no, proponer y diseñar un futuro mejor.



## Referencias

- Administración Nacional de Telecomunicaciones - ANTELCO. (s. f.). *Quiénes Somos*. <https://www.copaco.com.py/index.php/institucional/quienes-somos.html>
- Akamatsu, K. (1962). A historical pattern of economic growth in developing countries. *The Developing Economies*, 1(1). <https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.1962.tb01020.x>
- Ámbito. (28 de abril de 2023). El TLC con China están en «compás de espera», según Bustillo. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/uruguay/el-tlc-china-esta-compas-espera-segun-bustillo-n5710313>
- Amsden, A. (2001). *The rise of «the rest». Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.
- Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología. Raúl Prebisch renace en Asia. En *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI* (pp. 259-282). CEPAL - Alfaomega.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Nochteff, H. (1987). La industria electrónica argentina: Apertura comercial y desindustrialización. *Comercio Exterior*, 37(7), 542-554.
- Balassa, B., Bueno, G. M., Kuczynski, P. P. y Simonsen, M. H. (1986). *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*. Institute for International Economics.
- Baldwin, R. (2011). *Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters* (Working Paper No. 17716). National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R. y Forslid, R. (2020). *Globotics and Development: When Manufacturing is Jobless and Services are Tradable* (Working Paper No. 26731). National Bureau of Economic Research.
- Banco Mundial. (2025a). 808 millones de personas viven bajo la línea de pobreza diaria de USD 3 al día en 2025. *Plataforma de pobreza y desigualdad*. <https://pip.worldbank.org/home>
- Banco Mundial. (2025b). Índice de Gini - América Latina y el Caribe. *Grupo Banco Mundial | Datos*.

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2024&locations=ZJ&start=2024&view=bar>

- Barceló, N. (2023). Flexibilización ¿para qué? Apuntes sobre la política exterior uruguaya hacia el Mercosur (2015-2022). *Desafíos*, 35(2), 1-29.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules for the world. International organizations in global politics*. Cornell University Press.
- Barrenengoa, A. y Barceló, N. (2021). Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado? *Conjuntura Austral*, 12(60).
- Bartesaghi, Ignacio. (2022). Uruguay y el Mercosur. En *30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo* (pp. 147-159). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/35010>
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Universidad de la República. [https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2019/05/FCS\\_Batthianny\\_2011-07-27-lowres.pdf](https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2019/05/FCS_Batthianny_2011-07-27-lowres.pdf)
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2017). Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaus y el área aduanera especial de Tierra del Fuego. *Economía e Sociedade*, 26(3(61)), 751-791.
- Bekerman, M., Sirlin, P., Grimblatt, G., Laudonia, M., Spinelli, L., Correa, P. G., Laens, S. y Osimani, R. (2000). Sector calzado. En *El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico* (pp. 1-58). BID - INTAL.
- Bertino, M. (2013). La reforma de las Empresas Públicas en Uruguay: Una mirada desde la Historia Económica. En *La reinención del Estado. Empresas públicas en América Latina y el mundo* (pp. 151-162). Transnational Institute, ANTEL y Ministerio de Industria, Energía y Minería - Uruguay.
- Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina. (2023a). Primera presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem. Selección de leyes nacionales, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Dossier Legislativo. Edición Especial 40 años*

de democracia, XI(263).  
<https://bcn.gob.ar/uploads/adjuntos/DossierEspecialN263seleccionleyescarlosmenem.pdf>

Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina. (2023b). Segunda presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem. Selección de leyes nacionales, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Dossier Legislativo. Edición Especial 40 años de democracia*, XI(264).  
<https://bcn.gob.ar/uploads/adjuntos/DossierEspecialN264seleccionleyescarlosmenem2da-presidencia.pdf>

Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*.  
<https://hdl.handle.net/11362/12121>

Bittencourt, G. (2003). *Complementación productiva industrial y desarrollo en el MERCOSUR*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bizzozero, L. (2002). *El proceso de construcción del Mercosur: Una evaluación de sus primeros diez años*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Botto, M. y Molinari, A. (2013). Un análisis sobre las políticas de integración productiva en el MERCOSUR. *Negocios internacionales e Integración*, XVII(77).

Bouzas, R. (1997). Mercosur and Preferential Trade Liberalization in South America: Record, Issues and Prospects. En *Western Hemisphere Trade Integration* (pp. 55-89). Palgrave Macmillan London. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25278-7>

Bouzas, R. (2001). Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR. En *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados* (pp. 37-68). Banco Interamericano de Desarrollo.

Briceño Ruíz, J. (2007). El Mercado Común del Sur. En *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. (pp. 355-378). Publicaciones CODEPRE.

Briceño Ruíz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 175, 9-39.

- Briceño Ruíz, J. (2022). La flexibilización del Mercosur. En *30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo* (pp. 111-129). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/35010>
- Buch-Hansen, M. y Lauridsen, L. (2012). The past, present and future of development studies. *Forum for Development Studies*, 39(3), 173-194.
- Buquet, D. y Chasquetti, D. (2004). La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Política*, 42, 221-247.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo*. Editorial Síntesis.
- Caetano, G. (2005). Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda. En *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005* (pp. 19-48). Taurus.
- Caetano, G. (2021). El “primer Mercosur” y la “flexibilización”. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001). *Relaciones Internacionales*, 30(60). <https://doi.org/10.24215/23142766e124>
- Caetano, G. (2023). Viejos y nuevos dilemas. Flexibilización, TLC y después... En *La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo* (pp. 21-46). Universidad de la República.
- Cantamutto, F., Schorr, M. y Wainer, A. (2024). *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)* (1ra.). Siglo XXI.
- Cantamutto, F. y Wainer, A. (2013). *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Capital Intelectual.
- Cassini, L. y Schorr, M. (2022). Industria Argentina: Oportunidades para la Sustitución de Importaciones y desafíos de Política Industrial. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 19, 197-224.
- Castells, M. (1992). Four Asian Tigers with a dragon head: A comparative analysis of the state, economy and society in the Asian Pacific Rim. En *State and Development in the Asian Pacific Rim* (pp. 33-70). Sage.
- CEPAL. (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. CEPAL.

- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL.
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL.
- CEPAL y PNUD. (2025). *Índice de pobreza multidimensional para América Latina*. CEPAL - PNUD. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb327d69-bacb-4ee0-98b3-ca647a88440b/content>
- Cesarín, S. (2004). China: Un cuarto de siglo bajo reformas y las lecciones de la historia. *Revista de Estudios Internacionales*, 36(144), 12-138.
- Chang, H.-J. (1994). The political economy of industrial policy. En *The political economy of industrial policy* (pp. 55-89). Palgrave Macmillan.
- Chang, H.-J. (2013). Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio. *Ensayos de Economía*, 42, 27-57. <https://doi.org/10.15446/ede>
- Chang, H.-J., Hauge, J. y Irfan, M. (2016). Theoretical perspectives on industrial policy. En *Transformative Industrial Policy* (pp. 27-54). United Nations.
- Chang, H.-J. y Zach, K. (2019). Industrialization and Development. En *Asian Transformations: An inquiry into the development of nations* (pp. 186-215). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198844938.003.0008>
- Cherif, R. y Hasanov, F. (2019). *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. Institute for Capacity Development, International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>
- Chudnovsky, D. y Erber, F. S. (1999). El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de máquinas-herramienta. En *Impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chudnovsky, D., Porta, F., López, A. y Chidiak, M. (1996). *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*. Alianza Editorial/CENIT.

- Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. E. (2017). Los fundamentos de las políticas industriales y de innovación. En *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (pp. 467-480). CEPAL.
- Constitución de la República Federativa de Brasil. Art. 171. 1988 (Brasil).
- da Motta Veiga, P. (1999). Brazil in Mercosur: Reciprocal influence. En *MERCOSUR. Regional integration, world markets* (pp. 25-34). Lynne Rienner Publishers.
- da Motta Veiga, P. (2003). Brasil: Retos de la política industrial y comercial de principios del siglo XXI. *ICE Brasil*, 180, Article 180.
- Dabat, A. (2010). Estado, desarrollo y crisis del neoliberalismo. En *Estado y desarrollo* (pp. 19-64). UNAM.
- Dabat, A., Hernández, J. y Vega, C. (2015). Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global. *ECONOMÍAunam*, 12(36), 62-89.
- de Almeida, P. R. (2002). *MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil*. BID - Departamento de integração e programas regionais. <http://dx.doi.org/10.18235/0010353>
- Di Filippo, A. (2007). La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional. *Cinta Moebio*, 29, 124-154.
- Díaz-Giménez, J. y Ors Villarejo, M. (23 de enero de 2024). El regreso de la política industrial. *The objective*. <https://theobjective.com/economia/2024-01-23/el-regreso-de-la-politica-industrial/>
- Eder, J. (2019). Integración regional y políticas de industrialización en América Latina: La historia de un amor conflictivo. *Revista de Estudios sociales*, 68, 38-50. <https://doi.org/10.7440/res68.2019.04>
- EFE. (22 de enero de 2025). Milei dice que dejaría el Mercosur si fuera la única manera de alcanzar TLC con EE. UU. *Montevideo Portal*. <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Milei-dice-que-dejaria-el-Mercosur-si-fuera-la-unica-manera-de-alcanzar-TLC-con-EE-UU--uc912865>

- Fajnzylber, F. (1992). Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío». *Nueva Sociedad*, 118, 21-28.
- Fernández Jilberto, A. E. y Hogenboom, B. (1997). Latin American Experiences with Open Regionalism: Introduction. *International Journal of Political Economy*, 26(4), 3-13.
- Fernández, P. (setiembre de 2021). Lacalle Pou recibió carta de China y anunció que está negociando un TLC. *Diario El País*.  
<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/lacalle-pou-recibio-carta-de-china-y-anuncio-que-esta-negociando-un-tlc>
- Figueiredo, M. (2008). La evolución político-constitucional de Brasil. *Estudios Constitucionales*, 6(2), 209-246.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos* (1ra. ed.). Anthropos Editorial - FLACSO.
- Fundação Fernando Henrique Cardoso. (s.f.). *Fernando Henrique Cardoso: Biografia*. Fundação Fernando Henrique Cardoso. <https://fundacaofhc.org.br/es/acervo/fernando-henrique-cardoso-biografia/>
- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. (1947).  
[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/downloads\\_s/GATT1947\\_sp.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/downloads_s/GATT1947_sp.pdf)
- Gereffi, G. (1989). Rethinking development theories: Insights from East Asia and Latin America. *Sociological Forum*, 4(4), 505-533.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*, 32(125).
- Giglio, J. (setiembre de 1997). Prórroga telefónica. *La Nación*.  
<https://www.lanacion.com.ar/economia/prorroga-telefonica-nid77002/>
- González, A. (2019). *La industria de bienes de capital en Argentina: Un estudio sobre las limitaciones de su desarrollo* [Universidad Nacional del Sur].  
<https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4880>

- Guillén Romo, H. (2007). De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina. *Comercio Exterior*, 57(4), 295-313.
- Guimarães, E. A., Machado, J. B., da Motta Veiga, P. y Iglésias, R. M. (1995). *Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: Um modelo para o caso brasileiro*. BNDES.
- Hauge, J. (2023). *The future of the factory: How megatrends are changing industrialization*. Oxford University Press.
- Hernández, G. (2 de abril de 2025). América Móvil elimina la marca Embratel y migra sus negocios a Claro Empresas. *Trends in the Audiovisual Industry - TAVI*. <https://tavitam.com/brasil-america-movil-elimina-la-marca-embratel-y-migra-sus-negocios-a-claro-empresas/>
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación* (6.<sup>a</sup> ed.). Mc Graw Hill Education.
- Hirschman, A. (1968). The political economy of import substituting industrialization in Latin America. *The quarterly journal of economics*, LXXXII(1), 1-32.
- Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT. (2005). *Sector textil, vestimenta y cuero*. Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT.
- Instituto Nacional de Educación Tecnológica. (2010). *El Sector Indumentaria en Argentina*. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/fd1128.pdf>
- International Chamber of Commerce (201). (2019). *Incoterms® 2020*. ICC Publications Department.
- Islam, M., Rahman, Md. M. y Mazumder, N.-U.-S. (2020). Polymers for textile production. En *Frontiers of textile materiales. Polymer, nanomaterials, enzymes and advanced modification techniques*. Scrivener Publishing LLC.
- Izam, M. (1999). *Revisión de los acuerdos sectoriales suscritos por países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)* (No. LC/R. 1880). CEPAL.



<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d17ea660-e9c1-45b9-863d-b80eef4928d9/content>

- Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Ediciones CICCUS - IMAGO MUNDI.
- Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*, 113, 101-113.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (2006). *Economía Internacional. Teoría y Política* (Vol. 7ma). Pearson Addison Wesley.
- Kuczynski, P. P. (2003). Setting the stage. En *After the Washington consensus: An agenda for restarting growth and reform* (pp. 21-32). Institute for International Economics.
- Lauxmann, C. y Juárez, J. (2024). Consideraciones sobre política industrial para el cambio estructural de espacios periféricos en el siglo XXI. *Sociedad y economía*, 52, 3-21.
- Lauxmann, C., Trevignani, M. y Fernández, V. (2021). Las cadenas globales de producción industrial en América Latina desde una perspectiva estructuralista. *Apuntes del CENES*, 40(71). <https://doi.org/10.19053/01203053.v40.n71.2021.11556>
- Leiva, F. I. (2008). Toward a critique of Latin American Neoestructuralism. *Latin American Politics and Society*, 50(4).
- Ley No. 23.935. Apruébase un Tratado para el Establecimiento del Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas, Pub. L. No. 23.935 (1991).
- Machado, J. B. y Chudnovsky, D. (1995). *Diretrizes para a harmonização de política industrial no Mercosul*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX). <https://www.funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEX111.pdf>
- Mazzucato, M. y Collington, R. (2024). *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens Our Businesses, Infantilizes Our Governments, and Warps Our Economies*. Penguin Press.
- Mazzucato, M. y Rodrik, D. (2023). *Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases*. Institute for Innovation and Public Policy, University College London. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>
- Meny, I. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas* (1ra.). Editorial Ariel.

Methol Ferré, A. (2024). *El Uruguay como problema*. Editorial HUM.

Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay. (2019). *Admisión temporaria*. Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/admision-temporaria>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay. (2022). *COMUNICADO DE PRENSA No 154/22 LXI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del Mercosur*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay.

Nahón, C., Rodríguez, C. y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: Trayectoria, rupturas y continuidades. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 327-388). CLACSO.

Nayyar, G., Hallward-Driemeier, M. y Davies, E. (2021). *At Your Service? The Promise of Services-Led Development*. The World Bank Group.

Ocampo, J. A. y Ros, J. (2013). Paradigmas cambiantes en el desarrollo económico de América Latina. *Revista de Trabajo*, 9(11), 17-34.

Ormaechea, E. (2022). *Estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano: Un análisis sobre el Estado, el poder y el conflicto en las estrategias de desarrollo de la CEPAL* [Universidad Nacional de Quilmes]. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3931>

Ortiz de Zárate Arce, R. (s. f.-a). Andrés Rodríguez Pedotti. *CIDOB*. <https://www.cidob.org/lider-politico/andres-rodriguez-pedotti>

Ortiz de Zárate Arce, R. (s. f.-b). Fernando Collor de Mello. *CIDOB*. <https://www.cidob.org/lider-politico/fernando-collor-de-mello>

Ortiz de Zárate Arce, R. (s. f.-c). Fernando Henrique Cardoso. *CIDOB*. <https://www.cidob.org/lider-politico/fernando-henrique-cardoso>

Ortiz de Zárate Arce, R. (s. f.-d). Itamar Franco. *CIDOB*. <https://www.cidob.org/lider-politico/itamar-franco>

- Oxfam. (2025). *El saqueo continúa. Pobreza y desigualdad extrema, la herencia del colonialismo. Resumen ejecutivo*. Oxfam Internacional. <https://www.oxfam.org/es/informes/el-saqueo-continua-pobreza-y-desigualdad-extrema-la-herencia-del-colonialismo>
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la «heterogeneidad estructural» de la América Latina. *El trimestre económico*, 37(145), 83-100.
- Pinto, A. (2019). El pensamiento de la CEPAL y su evolución. *El trimestre económico*, LXXXVI(343), Article 343. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i343.894>
- Porta, F. (2008). *Integración productiva en el Mercosur: Condiciones, problemas y perspectivas*. BID - Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. Sector de Integración y Comercio.
- Prebisch, R. (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. CEPAL.
- Prebisch, R. (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. Banco Central del Ecuador.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (2008). Hacia una teoría de la transformación. *Revista de la CEPAL*, 96, 27-71.
- Prebisch, R. (2012). *El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>
- Protocolo de Brasilia.* (17 de diciembre de 1991). [https://www.tprmercotur.org/es/docum/Protocolo\\_de\\_Brasilia\\_es.pdf](https://www.tprmercotur.org/es/docum/Protocolo_de_Brasilia_es.pdf)
- Protocolo de Ouro Preto.* (17 de diciembre de 1994). <https://www.mercotur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercotur/>
- Real Academia Española (s. f.a). Distorsión. En *Diccionario de la Real Academia Española*. <https://dle.rae.es/distorsión>
- Real Academia Española. (s. f.b). Lineamiento. En *Diccionario de la Real Academia Española*. <https://dle.rae.es/lineamiento>

- República del Paraguay. (julio de 1993). *Informe de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR (enero-junio 1993)*. MERCOSUR.
- Rodríguez, D. (2021). Capital transnacional y disputa hegemónica en el Mercosur: Una aproximación crítica desde la Economía Política Internacional. *OIKOS*, 20(3), 9-31.
- Rodrik, D. (2013). *Structural change, fundamentals, and growth: An overview*. Institute for Advanced Study. [https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/structural-change-fundamentals-and-growth-an-overview\\_revised.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/structural-change-fundamentals-and-growth-an-overview_revised.pdf)
- Santa Cruz, H. (1995). La creación de las Naciones Unidas y la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 57, 17-32.
- Schorr, M. (2021). *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días* (1ra.). Siglo XXI.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis de políticas públicas* (1ra.). Editorial Ariel.
- Sugihara, K. (2019). The Asian Path of Economic Development: Intra-regional Trade, Industrialization and the Developmental State. En *Emerging states and economies. Emerging-economy State and International Policy Studies*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-2634-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-981-13-2634-9_3)
- Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990). El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa. *Revista de la CEPAL*, 42, 35-54.
- Svampa, M. (2016). Entre la obsesión y la crítica al desarrollo. En *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo* (pp. 137-191). Edhasa.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Universidad Nacional General Sarmiento - Prometeo libros.
- Toye, J. (19847). *Dilemmas of development*. Basil Blackwell.
- Tratado de Asunción*. (26 de marzo de 1991).

- Trevignani, M., Lauxmann, C. y Fernández, V. R. (2024). La integración latinoamericana como estrategia de desarrollo regional. Consideraciones sobre su evolución en el pensamiento de la CEPAL. En *Volver al futuro. El estructuralismo latinoamericano y los desafíos del desarrollo en el siglo XXI* (pp. 99-140). Editorial Teseo.
- Wade, R. (2003). What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of «development space». *Review of International Political Economy*, 10(4), 621-644.
- Wade, R. (2008). Bringing the state back in: Lessons from East Asia's development experience. *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)*, 2, 95-115.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the «Washington Consensus». *World Development*, 21(8).
- Zurbriggen, C. y Travieso, E. (2016). Hacia un nuevo Estado desarrollista: Desafíos para América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(47). <https://doi.org/10.18504/pl2447-004-2016>

### **Documentos (actas y anexos) del MERCOSUR**

- MERCOSUL/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad/ATA No. 2/96. (12 de julio de 1996).
- MERCOSUL/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad/ATA No. 3/96. (23 de agosto de 1996).
- MERCOSUL/CCM/CT "Políticas públicas que distorsionan la competitividad/ATA No. 4/96. (27 de setiembre de 1996).
- MERCOSUL/CMC/ATA No. 1/91. (17 de diciembre de 1991).
- MERCOSUL/CMC/Comunicado de Presidentes ATA No. 2/94. (17 de diciembre de 1994).
- MERCOSUL/CMC/DEC No. 20/94. (17 de diciembre de 1994).
- MERCOSUL/CMC/DEC No. 21/94. (17 de diciembre de 1994).
- MERCOSUL/CMC/DEC No. 22/94. (17 de diciembre de 1994).
- MERCOSUL/CMC/DEC No. 29/94. (17 de diciembre de 1994).

MERCOSUL/GMC/ATA No. 3/1992. (2 de octubre de 1992).

MERCOSUL/GMC/ATA No. 3/1994. (4 de noviembre de 1994).

MERCOSUL/GMC/ATA No. 4/1991. (17 de diciembre de 1991).

MERCOSUL/GMC/ATA No. 4/1994. (15 de diciembre de 1994).

MERCOSUL/GMC/RE/ATA No. 3/1994. (19 de setiembre de 1994).

MERCOSUL/GMC/RE/ATA No. 8/1994. (2 de diciembre de 1994).

MERCOSUL/GMC/RES No. 17/96. (19 de abril de 1996).

MERCOSUL/GMC/RES No. 154/96. (14 de diciembre de 1996).

MERCOSUL/RMI/ATA S/N. (9 de diciembre de 1998).

MERCOSUR/CCM/ACTA No. 5/98. (18 de julio de 1998).

MERCOSUR/CCM/CT No. 1 «Aranceles, nomenclatura y clasificación de mercaderías»/ACTA No. 10/98. (20 de noviembre de 1998).

MERCOSUR/CCM/CT No. 2 «Asuntos Aduaneros»/ACTA No. 1/98. (13 de febrero de 1998).

MERCOSUR/CCM/CT No. 2 «Asuntos Aduaneros»/ACTA No. 2/98. (13 de marzo de 1998).

MERCOSUR/CCM/CT No. 2 «Asuntos Aduaneros»/ACTA No. 4/98. (19 de junio de 1998).

MERCOSUR/CCM/CT No. 2 «Asuntos Aduaneros»/SCT DE LEGISLACIÓN ACTA No. 1/98. (12 de marzo de 1998).

MERCOSUR/CCM/CT «Políticas públicas que distorsionan la competitividad»/ACTA No. 1/96. (12 de marzo de 1996).

MERCOSUR/CCM/CT «Políticas públicas que distorsionan la competitividad»/ACTA No. 2/95. (30 de mayo de 1995).

MERCOSUR/CCM/CT «Políticas públicas que distorsionan la competitividad»/ACTA No. 4/95. (7 de noviembre de 1995).

MERCOSUR/CCM/CT «Políticas públicas que distorsionan la competitividad»/ACTA No. 5/95.  
(1 de diciembre de 1995).

MERCOSUR/CMC/ACTA No. 1/94. (5 de agosto de 1994).

MERCOSUR/CMC/ACTA No. 1/95. (5 de agosto de 1995).

MERCOSUR/CMC/ANEXO I ACTA No. 2/93. (13 de enero de 1994).

MERCOSUR/CMC/Comunicado de Presidentes ACTA No. 1/92. (27 de junio de 1992).

MERCOSUR/CMC/Comunicado de Presidentes ACTA No. 1/94. (5 de agosto de 1994).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 3/91. (17 de diciembre de 1991).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 6/94. (4 de agosto de 1994).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 7/94. (4 de agosto de 1994).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 8/94. (5 de agosto de 1994).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 8/95. (5 de agosto de 1995).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 9/95. (5 de agosto de 1995).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 10/94. (5 de agosto de 1994).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 11/93. (17 de enero de 1994).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 13/93. (17 de enero de 1994).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 16/98. (10 de diciembre de 1998).

MERCOSUR/CMC/DEC No. 22/94. (17 de diciembre de 1994).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 1/91. (18 de abril de 1991).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 1/98. (8 de mayo de 1998).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/93. (28 de junio de 1993).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/94. (21 de julio de 1994).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/95. (10 de noviembre de 1995).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/97. (17 de junio de 1997).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 2/98. (22 de julio de 1998).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 3/93. (24 de setiembre de 1993).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 3/95. (10 de noviembre de 1995).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 3/97. (5 de setiembre de 1997).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 4/92. (15 de diciembre de 1992).

MERCOSUR/GMC/ACTA No. 4/97. (13 de diciembre de 1997).

MERCOSUR/GMC/ANEXO IV ACTA No. 2/98. (22 de julio de 1998).

MERCOSUR/GMC/ANEXO V ACTA No. 2/97. (17 de junio de 1997).

MERCOSUR/GMC/ANEXO V ACTA No. 4/97. (13 de diciembre de 1997).

MERCOSUR/GMC/ANEXO VI ACTA No. 2/96. (21 de junio de 1996).

MERCOSUR/GMC/INFORME CCT ACTA No. 2/93. (30 de junio de 1993).

MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/94. (15 de julio de 1994).

MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 1/95. (25 de abril de 1995).

MERCOSUR/GMC/RE/ACTA No. 2/94. (15 de julio de 1994).

MERCOSUR/GMC/RE/ANEXO VII PROYECTO DE DEC S/N ACTA No. 2/94. (15 de julio de 1994).

MERCOSUR/GMC/RES No. 22/95. (25 de abril de 1995).

MERCOSUR/GMC/RES No. 33/95. (10 de noviembre de 1995).

MERCOSUR/GMC/RES No. 34/98. (22 de julio de 1998).

MERCOSUR/GMC/RES No. 38/95. (10 de noviembre de 1995).

MERCOSUR/GMC/RES No. 59/98. (8 de diciembre de 1998).

MERCOSUR/GMC/RES No. 69/96. (21 de junio de 1996).



MERCOSUR/GMC/RES No. 79/97. (13 de diciembre de 1997).

MERCOSUR/GMC/RES No. 90/93. (14 de enero de 1994).

MERCOSUR/RMI/ACTA No. 1/97. (27 de octubre de 1997).