
desarrollo productivo

La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el Mercosur y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial

Nanno Mulder
Mônica Rodrigues
Alexandre Vialou
Marta Castilho
M. Beatriz de A. David



NACIONES UNIDAS



Red de desarrollo agropecuario

Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, diciembre de 2003

Este documento corresponde a una versión revisada y actualizada por Mónica Rodrigues del borrador presentado por los autores al seminario sobre “Gobierno, instituciones y empresas en la competitividad internacional de América Latina”, organizado por la Unidad de Desarrollo Agrícola y la División de Comercio Internacional e Integración, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), conjuntamente con el Centro de Estudios Prospectivos e Informaciones Internacionales (CEPII), en Santiago de Chile, los días 4 y 5 de diciembre de 2001.

El documento es resultado del proyecto: “Liberalización del Comercio de Productos Agrícolas, Integración Regional” financiado, entre otros, por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia. Los autores agradecen los comentarios de Michel Fouquin y Mauricio David, así como los de las personas que participaron en el seminario anteriormente mencionado, y en el seminario que tuvo lugar el 30 de agosto de 2001, en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York. También expresan su reconocimiento a Lenin Aguinaga y Serge Poulard, por haber completado el instrumento informático y la base de datos COMERPLAN.¹

Los autores se encuentran vinculados a las siguientes instituciones: al CEPII, Nanno Mulder y Alexandre Vialou; a la CEPAL, Mónica Rodrigues y M. Beatriz de A. David, y al Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Marta Castilho. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1020-5179

ISSN electrónico: 1680-8754

ISBN: 92-1-322292-0

LC/L.2014-P

Nº de venta: S.03.II.G.180

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

¹ COMERPLAN es una base de datos elaborada por la Unidad de Desarrollo Agrícola y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, División de Población), ambos de la CEPAL, sobre la base de cifras del Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE) de las Naciones Unidas, Nueva York, en programa Recuperación de Datos para Áreas Pequeñas por Microcomputador (Redatam), software inicialmente diseñado para procesar y mapear datos de censos y encuestas para análisis local y regional.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Relaciones comerciales, especialización y complementariedad	9
A. Las relaciones comerciales entre el Mercosur y la UE	9
B. El comercio agroalimentario	19
II. Análisis de la competitividad agroalimentaria en el Mercosur y la Unión Europea (UE)	41
A. Resultados macroeconómicos de largo plazo	43
B. Resultados macroeconómicos de corto plazo	45
C. Resultados sectoriales de largo plazo: la productividad y sus determinantes	52
D. Resultados sectoriales de corto plazo: los precios relativos	68
III. Conclusiones y recomendaciones	75
Bibliografía	79
Anexo estadístico	81
Anexo 1 Unión Europea y Mercosur: productividad relativa del trabajo, 1980-1999	83
Anexo 2 Unión Europea y Mercosur: productividad de la tierra, 1980-1998	84
Anexo 3 Mercosur y Unión Europea: intensidad de capital, 1980-1999	85
Anexo 4 Unión Europea y Mercosur: investigación y desarrollo agrícola estatal, en porcentaje del PIB agrícola, 1980-1996	86
Serie Desarrollo productivo: números publicados	87

Índice de cuadros

Cuadro	1	Mercosur: productos excluidos del sistema de preferencias generalizadas europeo, 1999 ...	12
Cuadro	2	Mercosur y Unión Europea: exportaciones totales, 1980-2000	16
Cuadro	3	Mercosur y Unión Europea: exportaciones agroalimentarias, 1980-2000	17
Cuadro	4	Criterios para la clasificación de los productos según la protección comercial, en el Mercosur y la Unión Europea	23
Cuadro	5	Barreras arancelarias y no arancelarias impuestas por la Unión Europea a las importaciones del Mercosur, 1996-1997.....	30
Cuadro	6	Barreras arancelarias y no arancelarias aplicadas por el Mercosur a las importaciones de la Unión Europea, 1997-1998	31
Cuadro	7	Tipos de barreras no arancelarias (BNA) impuestas por el Mercosur a las importaciones europeas	32
Cuadro	8	Criterios para la clasificación de los productos más sensibles según los cuatro indicadores seleccionados	34
Cuadro	9	Indicadores de comercio internacional y protección comercial para el Mercosur en el mercado de la UE, 1998-2000.....	36
Cuadro	10	Indicadores de comercio internacional y protección comercial para la UE en el mercado del Mercosur, 1998-2000	38
Cuadro	11	Mercosur y Unión Europea: tasa promedio de crecimiento anual del PIB <i>per cápita</i> (con paridad del poder adquisitivo), 1960-2001	44
Cuadro	12	Mercosur y Unión Europea: comparación de los principales parámetros del sector agroalimentario, 1995	58
Cuadro	13	Unión europea y Brasil: costos salariales unitarios en el sector agrícola, 1995	62
Cuadro	14	Mercosur y Unión Europea: número de años de estudios en la agricultura y en el conjunto de la economía, y productividad del trabajo	67
Cuadro	15	Unión Europea y Mercosur: cálculo de la razón de los valores unitarios por dos métodos, 1995	70

Índice de recuadros

Recuadro	1	El método Country-Product-Dummy (CPD)	55
Recuadro	2	Cálculo de la razón de los valores unitarios (RVU).....	56
Recuadro	3	La productividad laboral en Brasil.....	60

Índice de gráficos

Gráfico	1	Participación del comercio bilateral en las exportaciones e importaciones de cada bloque ...	18
Gráfico	2	Especialización comercial al interior del sector agroalimentario.....	25
Gráfico	3	Mercosur y Unión Europea: evolución del PIB <i>per cápita</i> , 1960-2001	43
Gráfico	4	Mercosur y Unión Europea: evolución del PIB <i>per cápita</i> , 1960-2001	44
Gráfico	5	Países del Mercosur: tasa de cambio efectiva real ponderada por las exportaciones y las importaciones, 1991-1999	46
Gráfico	6	Países de la Unión Europea: tasa de cambio efectiva real ponderada por las exportaciones (x) y las importaciones (m), 1991-1999	49
Gráfico	7	Mercosur y Unión Europea: tasa de cambio relativa real, 1991-1999	50
Gráfico	8	Mercosur y Unión Europea: productividad del trabajo en términos de producción por trabajador, 1980-1999	59
Gráfico	9	Brasil y seis países europeos: evolución de los costos salariales unitarios, 1992-1999	63
Gráfico	10	Unión Europea y Mercosur: determinantes de largo plazo de la productividad del trabajo agrícola: productividad de la tierra, mecanización e investigación y desarrollo ...	64
Gráfico	11	Mercosur y Unión Europea: precios de producción, 1990-1999	69
Gráfico	12	Mercosur y Unión Europea: precios relativos de los productos agroalimentarios, 1995	71
Gráfico	13	Mercosur y Unión Europea: precios relativos de seis subsectores agroalimentarios seleccionados, 1995	72

Resumen

En 1995, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE) suscribieron un proyecto de cooperación para la formación progresiva de una zona de libre comercio. Una de las áreas clave es la de los productos agrícolas y alimentarios, que representa cerca de la mitad de las exportaciones del Mercosur con destino a la UE.

El estudio se basa en indicadores que miden la competitividad de los países y determinan los puntos débiles o fuertes de un país, en un sector o un producto en particular. También se analizan las características del intercambio de productos agrícolas y agroalimentarios entre el Mercosur y la UE en los últimos veinte años, las políticas comerciales y la protección arancelaria y no arancelaria aplicadas por ambos bloques. Sobre esa base, se identifican los puntos en los que tendrán que concentrarse las negociaciones.

Se concluye que hay una complementariedad comercial importante entre el Mercosur y la UE, lo que implica que la liberalización del comercio bilateral puede tener consecuencias positivas para ambos bloques. Para el Mercosur, como exportador, las mejores oportunidades son para las carnes, pescados, frutas y derivados, azúcares y aceites. Algunos de esos productos enfrentan elevados niveles de protección comercial y son considerados sensibles al interior de la UE, razón por la cual su liberalización podría ser lenta y compleja. Otros son de baja sensibilidad en Europa, pero de gran interés para el Mercosur, como los despojos de ganado bovino congelados, las carnes de caballo, asno y mula, las aves no troceadas congeladas, la merluza congelada, los camarones y quisquillas congelados y otros moluscos e invertebrados acuáticos, como también

el sorgo en grano, los frijoles, las naranjas, el jugo de manzana, la miel, los aceites de soja, de maní y de girasol, y los extractos, esencias y concentrados de café.

Varios productos agropecuarios de mayor elaboración industrial, pertenecientes a los subsectores de bebidas, lácteos y cereales, y en muchos casos diferenciados a través de la calidad y provenientes de la UE con destino al Mercosur, presentan un potencial de mayor comercio, pero suelen ser productos protegidos en el Mercado Común del Sur.

Como complemento de las negociaciones, hay un terreno aún poco explorado de concertación con las empresas transnacionales de origen europeo que operan en el Mercosur en lácteos, transformación de oleaginosas, cacao, café y cereales. Actualmente, por la protección comercial, su producción se destina, en gran parte, al consumo interno y regional. Con la liberalización comercial, estas empresas podrían exportar hacia Europa. Así, la Unión Europea tendría empresas que podrían definir mejor sus estrategias productivas y tecnológicas, con un horizonte global, y los países del Mercosur podrían exportar bienes de mayor valor agregado.

Introducción

Desde comienzos de los años noventa, las relaciones comerciales y políticas entre los países del Mercado Común del Sur (Mercosur) y los de la Unión Europea (UE) han transitado por una nueva etapa de acercamiento y dinamismo. Ello estuvo motivado, ante todo, por los cambios en el contexto macroeconómico y de regulaciones del Mercosur, caracterizados por la liberalización de los flujos comerciales y financieros. Como consecuencia de ello, las exportaciones y la afluencia de inversiones de la UE hacia el Mercosur se intensificaron en forma considerable, hechos que ponen de manifiesto el interés creciente de Europa en los países sudamericanos, interés que se ha expresado también en el plano político, con la reiniciación del diálogo entre la UE y estos países en el marco del Grupo de Río.

El acercamiento entre la UE y el Mercosur desembocó, en diciembre de 1995, en la suscripción de un proyecto de cooperación que apuntaba a la formación progresiva de una zona de libre comercio en los ámbitos agrícola, industrial y de servicios, el cual debía prestar especial consideración a la sensibilidad de ciertos productos. Conforme al proyecto inicial, las negociaciones relativas a las concesiones comerciales debían iniciarse en 1998, pero finalmente comenzaron en junio de 2000, en el cuadro de la cumbre de Río de Janeiro. En el curso del año 2001, ambos bloques presentaron sus propuestas, dando con ello inicio oficial a las negociaciones sobre acceso al mercado. En la actualidad, las negociaciones se concentran sobre una segunda propuesta realizada por cada uno de los socios en el curso del año 2003.

La cuestión agrícola es una de las áreas decisivas de las relaciones entre la UE y el Mercosur, ante todo porque los sectores agrícola y alimentario desempeñan un papel central en la mayoría de

estos países, sea en la creación de empleo —en el Mercosur— o en el suministro de alimentos a una población crecientemente urbana. En otras palabras, se trata de sectores particularmente sensibles, y no es de extrañar que la liberalización del comercio correspondiente sea más lenta y encuentre mayores dificultades y resistencias que la de otros sectores. Por otra parte, en varias ocasiones, la UE declaró que las negociaciones bilaterales con el Mercosur estaban condicionadas a la reforma previa de la política agrícola común (PAC) y a la culminación de las negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello explica por qué las conversaciones iniciales entre el Mercosur y la UE dejaron de cierto modo, a un lado el tema del acceso al mercado, para centrarse en aspectos como las reglas de origen, las barreras técnicas y los procedimientos aduaneros.

La importancia dada a los productos agrícolas y alimentarios en las negociaciones bilaterales obedece también al peso y al dinamismo que presentan estos bienes en el comercio entre los dos bloques. Por un lado, cerca de la mitad de las exportaciones del Mercosur con destino a la UE está constituida por productos agrícolas y alimentarios. Por otro lado, aunque las exportaciones de esos bienes provenientes de la UE con destino al Mercosur representaron en el último decenio sólo 4% de sus exportaciones totales bilaterales, el dinamismo con que se incrementó el intercambio respectivo en la década de 1990 justifica su estudio detenido.

El análisis llevado a cabo en el presente estudio se basa principalmente en una serie de indicadores especialmente concebidos para medir la competitividad comercial de los países. Estos instrumentos permiten determinar cuáles son los puntos débiles y los puntos fuertes de un país en un sector, un producto en particular o en el conjunto de su economía, y permiten al mismo tiempo caracterizar la evolución de corto, mediano y largo plazo del parámetro en cuestión. En este trabajo analizaremos algunos de los elementos determinantes de la competitividad en el corto plazo —tasa de cambio nominal, precios relativos— y en el largo plazo —las estrategias de especialización y la productividad de los factores—, para tratar de determinar cómo podrían evolucionar las relaciones comerciales entre ambos bloques en el ámbito agroalimentario. Procuraremos en especial medir de qué manera los cambios de políticas, en particular los relacionados con los productos más protegidos, podrían mejorar la complementariedad entre el Mercosur y la UE e incrementar el flujo comercial bilateral.

Con base en los resultados de tales indicadores, el presente estudio se propone estimar las consecuencias de la liberalización del comercio agroalimentario entre el Mercosur y la UE, e identificar al mismo tiempo los puntos sobre los que tendrán que concentrarse las negociaciones correspondientes. Con relación a este último punto, el análisis se centra, primeramente, en los productos en que los bloques son complementarios y, enseguida, en aquellos en que podría aumentar considerablemente el comercio bilateral. Los productos complementarios son definidos según algunos parámetros: la presencia de especialización diferenciada, un comercio bilateral intenso y una protección comercial poco significativa. Para determinar qué productos encierran el mayor potencial en cuanto al aumento del comercio bilateral, también se combinaron tres elementos: gran competitividad de un socio, escasa intensidad del comercio bilateral, y elevada protección comercial. Especialmente en este último caso, el proceso de liberalización depararía grandes beneficios para ambos bloques, desde el punto de vista del bienestar de los consumidores y del crecimiento de las exportaciones.

El estudio está organizado de la siguiente manera: en el capítulo I se analizan las características que ha revestido el intercambio de productos agrícolas y agroalimentarios entre el Mercosur y la UE en los últimos 20 años. Además, en este capítulo se pasa revista a las políticas comerciales y a la protección arancelaria y no arancelaria aplicadas por el Mercosur y la UE, lo cual nos permite identificar los productos más protegidos en ambos mercados y, a partir de ello, proponer estrategias para que se pueda avanzar hacia una liberalización beneficiosa para ambos socios. Complementariamente, en el capítulo II se examina la competitividad de los dos bloques a nivel sectorial y macroeconómico, en el corto o mediano plazo y en el largo plazo. La competitividad es un aspecto fundamental para determinar las consecuencias del proceso de liberalización comercial, si se tiene en cuenta que la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias tiende a beneficiar particularmente a los productores más eficientes. Por último, proponemos algunas conclusiones y recomendaciones.

I. Relaciones comerciales, especialización y complementariedad

A. Las relaciones comerciales entre el Mercosur y la UE

1. Historia de las relaciones bilaterales

En los años cincuenta, América Latina era el principal socio comercial de la Comunidad Europea. Según ciertos autores (Grilli, 1993), la complementariedad de las estructuras de producción y la proximidad cultural de los dos continentes hacían de América Latina un candidato privilegiado para que Europa estableciera acuerdos preferenciales con ella. Sin embargo, por obra de diversos factores, ambas regiones se distanciaron entre sí. Por el lado latinoamericano, la estrategia de sustitución de importaciones, acompañada de la deuda externa y la inflación en los años ochenta, tendieron a aislarla del resto del mundo. Por el lado europeo, la elección de una asociación con África, el acercamiento a los países de Europa oriental y la propia construcción europea, modificaron sus prioridades. Además, la adhesión en 1986 de España y Portugal a la Comunidad Europea representó una doble pérdida para los países latinoamericanos: primero, por la pérdida de los mercados respectivos, en los cuales estos países gozaban de condiciones privilegiadas de acceso, y segundo, porque tal adhesión significaba también una competencia acentuada dentro de Europa en torno a ciertos productos manufacturados.

Por otra parte, durante mucho tiempo, no hubo consenso entre los países europeos sobre el tipo de relaciones que debían establecer con los países latinoamericanos.² La política europea hacia éstos estuvo largo tiempo basada en acuerdos de cooperación, los cuales solían contener un capítulo comercial (no preferencial) que garantizaba a estos países la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF), y un capítulo relativo a la cooperación e intercambio de información en los ámbitos agrícola e industrial. A comienzos de los años noventa, se concertó un acuerdo de cooperación y coordinación económica, referido también a ámbitos como medio ambiente, salud y lucha contra las drogas ilícitas. Éste contenía asimismo cláusulas políticas encaminadas a reforzar los principios democráticos y los derechos humanos en América Latina. Estos acuerdos nunca dieron frutos económicos tangibles, y las concesiones comerciales otorgadas a los países sudamericanos se vieron restringidas por las disposiciones del Sistema de preferencias generalizadas (SGP) europeo.

Las relaciones entre la UE y los países latinoamericanos se han intensificado notoriamente desde comienzos de los años noventa, principalmente como consecuencia del cambio de ambiente económico en el Mercosur. El aumento de los flujos comerciales y la afluencia de inversiones hacia América Latina —y más particularmente hacia el Mercosur— dan fe del interés creciente de Europa por el subcontinente. La UE reanudó desde comienzos de esa década el diálogo con los países latinoamericanos, privilegiando las negociaciones con las agrupaciones regionales por sobre las conversaciones con cada país. Por esas mismas fechas se fundó el Grupo de Río, con el fin de intensificar los intercambios intrarregionales y apoyar la consolidación de las democracias sudamericanas, al tiempo que la UE suscribía convenios tendientes a la liberalización comercial recíproca. De ese modo, se propusieron proyectos de asociación política y económica a México y a Chile, (celebrados, respectivamente, en 2000 y 2002), al Mercosur y a la Comunidad Andina.³

Las negociaciones entre la UE y el Mercosur resultaron en la firma, en diciembre de 1995, de un acuerdo de cooperación encaminado a establecer progresivamente una zona de libre comercio en los ámbitos de la industria y de los servicios, así como a una liberalización recíproca y gradual de los intercambios agrícolas que considerara la sensibilidad de algunos productos.⁴ Según el proyecto de asociación inicial, la negociación sobre las concesiones comerciales debía comenzar en 1998. Sin embargo, a causa de las discrepancias entre ambas regiones en lo referente a intercambios agrícolas y a las divergencias internas de la UE en cuanto al tipo de relaciones que había que establecer con los países del Mercosur, el Parlamento Europeo se negó, en julio de 1998, a entablar las negociaciones. Un año más tarde se celebró una reunión en Río de Janeiro con el fin, entre otros, de dar nuevo impulso a las negociaciones, las cuales se iniciaron finalmente a mediados de diciembre de 2000. En 2001, una primera ronda de ofertas ha sido entregada por cada uno de los bloques y, dos años después, los socios negocian sobre una segunda ronda de proposiciones.

En varias ocasiones la UE declaró que las negociaciones bilaterales dependían de la reforma previa de la PAC y de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC, en las cuales era preciso ocuparse ante todo de la reducción de las subvenciones.⁵ Por tal motivo, en las primeras conversaciones entre ambos bloques no se habló tanto del acceso al mercado como de las reglas de origen, las barreras técnicas y los procesos aduaneros. No obstante, en vista del progreso que mostraba la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la pérdida de

² En efecto, había discrepancias entre los países que tenían fuertes lazos económicos y culturales con América Latina, como España e Italia, y aquellos que, como Francia, veían en ese acercamiento una amenaza para las relaciones preferenciales con sus ex-colonias. La posición alemana, durante largo tiempo favorable al acercamiento, así como la resistencia francesa, evolucionó mucho en los años noventa.

³ También se firmaron acuerdos de cooperación técnica y financiera con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

⁴ Comisión de la Comunidad Europea (1994). El proyecto de asociación interregional se refería también a otros aspectos, como la cooperación comercial (armonización de las normas, por ejemplo), técnica, industrial y financiera, y la asistencia técnica para la organización del mercado interior.

⁵ Conferencia de Pascal Lamy en la Universidad de São Paulo, dictada el 20 de marzo de 2000 (véase el periódico *Gazeta Mercantil* del 21 de marzo de 2000).

mercado en México, la UE decidió acelerar las negociaciones con el Mercosur. Fijando el año 2001 como fecha de inicio de las negociaciones de acceso al mercado, la UE presentó unilateralmente una lista de productos durante la segunda reunión en aquél año. Sin embargo, las conversaciones tropezaron nuevamente con dificultades, provenientes esta vez del Mercosur. En efecto, el delicado momento en que se hallaba la economía Argentina y, por contagio, los demás países miembros, ponía en peligro la existencia misma del Mercosur y podía paralizar las negociaciones entre éstos y los eventuales socios europeos.⁶

2. La política comercial de la UE hacia los países en desarrollo y el Mercosur —el SGP europeo

Instaurado en 1972, el SGP europeo se proponía estimular el crecimiento de la industria en los países en desarrollo (PED), fin que se pretendía alcanzar mediante la concesión de preferencias arancelarias a los productos industrializados exportados por éstos, de manera de facilitar su acceso a los mercados de los países desarrollados. Con la emergencia de ciertos PED, en particular los países recientemente industrializados (PRI), este esquema experimentó varias modificaciones. Por ejemplo, se amplió la gama de los productos cubiertos por las preferencias arancelarias, y se modificaron ciertas reglas a fin de limitar los beneficios que recibían los PED de mayor tamaño.

En virtud de las últimas modificaciones, introducidas en 2001, las exportaciones de los PED hacia la UE han comenzado a recibir un trato distinto según la sensibilidad de los productos, de modo tal que los mayores márgenes preferenciales se conceden a los productos menos sensibles. Los beneficios dependen también de la posición de los países y sectores conforme a una escala graduada que combina un indicador de la competitividad del país exportador con respecto al mercado europeo, y un indicador de su grado de desarrollo industrial. Por otra parte, un país puede no hacerse acreedor de los beneficios en virtud de la cláusula llamada “la parte del león”, según la cual no se otorgarán márgenes preferenciales a aquel país cuyas exportaciones hacia la UE tengan una participación superior al 25% de las exportaciones totales beneficiadas por el SGP europeo.

Ciertos PED tienen mejores condiciones de acceso al mercado europeo: por ejemplo, los países menos adelantados (PMA) y los países latinoamericanos que sufren problemas de tráfico de drogas se benefician de programas especiales, como el régimen SGP-PMA y el régimen de drogas. Gracias a ello, una amplia gama de productos —entre ellos algunos agrícolas— ingresan al mercado europeo exentos del pago de derechos y de restricciones cuantitativas. En 2001, año de la última reforma del régimen de drogas, se instauraron mecanismos para evaluar su eficacia. El SGP europeo también contempla mecanismos de fomento social y de protección del medio ambiente. En ambos casos, los países tienen que probar que las condiciones de trabajo vinculadas a los productos exportados están en conformidad con las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que su producción es compatible con la protección del medio ambiente. Esta buena conducta se premia con reducciones arancelarias acumulativas equivalentes a las previstas por el SGP general. En un futuro próximo, estos criterios se reemplazarán por normas de exclusión de los países o sectores.⁷

Actualmente, el SGP europeo sólo se aplica integralmente a determinados PED de América Latina y Asia. En cuanto a los países del Mercosur, los beneficios están bastante restringidos, a causa de las limitaciones del propio SGP y, además, debido al hecho de que buena parte de los países que compiten con el bloque sudamericano gozan de mejores condiciones de acceso al mercado europeo en virtud de otros acuerdos preferenciales, entre los cuales figuran los acuerdos

⁶ Los Estados miembros del Mercosur no pudieron presentar una lista común de productos en la segunda reunión de 2001. Hay que subrayar que en virtud del mandato que había recibido, la comisión negociadora de la UE sólo podía negociar con el bloque y no con los países individualmente.

⁷ Hay que subrayar que estas medidas se aplicaron sólo rara vez entre 1999, fecha de implantación de la cláusula social y de la de medio ambiente, y 2001, lo que condujo a la UE a aumentar los beneficios mediante la ampliación de las preferencias.

concertados con diferentes países mediterráneos, el mencionado régimen SGP-PMA y el Convenio de Lomé. A causa del mecanismo de graduación país-sector y del criterio de la parte del león, varios productos de exportación del Mercosur quedan excluidos del SGP. Según se muestra en el cuadro 1, Brasil, seguido de Argentina, son los dos países del bloque más castigados en cuanto al número de productos excluidos. En cambio, las medidas no afectan ni a Paraguay ni a Uruguay. A pesar de las exclusiones, cerca de la mitad de las exportaciones del Mercosur se beneficiaron de las preferencias del SGP en 1996, con Argentina y Paraguay como los países del bloque que sacaron mayor provecho de ello.

Cuadro 1
MERCOSUR: PRODUCTOS EXCLUÍDOS DEL
SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS EUROPEO, 1999

País	Descripción	Capítulos ^a
Argentina	Animales vivos y carne	1-2
	Productos comestibles de origen animal	4
	Preparados comestibles de carnes, pescados y mariscos	16
	Azúcar	17
	Cacao	18
	Preparados de cereales	19
	Preparados de vegetales, frutas y nueces	20
	Preparados alimenticios no especificados	21
	Bebidas	22
	Residuos de la industria alimenticia	23
	Pieles y cueros	41
Brasil	Animales vivos y carne	1-2
	Café, té, maté	9
	Gomas y resinas	13
	Preparados comestibles de carnes, pescados y mariscos	16
	Azúcar	17
	Cacao	18
	Preparados de cereales	19
	Preparados de vegetales, frutas y nueces	20
	Preparados alimenticios no especificados	21
	Bebidas	22
	Residuos de la industria alimenticia, alimentos para animales	23
	Tabacos	24
	Pieles y cueros	41
	Papel	47-49
Zapatos	64-67	
Paraguay	-	
Uruguay	-	

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes de la Comisión Europea.

^a Sistema armonizado de designación y codificación de mercancías.

Otro punto importante del SGP se refiere a las reglas de origen. Los países del Mercosur se benefician de una regla del SGP concerniente al elemento del país donante, según la cual la acumulación de origen de cada país beneficiario del SGP puede hacerse con los componentes importados provenientes de los países de la UE. Por el contrario, en ciertos casos el sistema prevé la acumulación parcial entre los países de una misma agrupación regional. Así ocurre en el caso de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Comunidad Andina. Los países del Mercosur no se benefician por ahora de esta cláusula, y puede suponerse que el ampliarla a ellos contribuiría a intensificar tanto el intercambio bilateral entre la UE y el Mercosur como el propio intercambio intrarregional. Ello sería de particular interés para las empresas multinacionales europeas instaladas en la región, cuya estrategia consiste en la instalación de unidades productivas en varios países al mismo tiempo.

3. La política comercial del Mercosur

En sus comienzos, el Mercosur adoptó la forma de una unión aduanera incompleta entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que apunta a convertirse progresivamente en mercado común. El acuerdo relativo a su fundación —Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991— está en una línea de continuidad con la dinámica creada por el Programa de Integración y de Cooperación Económica suscrito entre Argentina y Brasil (1986-1990), que conjugaba el ahondamiento de las preferencias bilaterales otorgadas en el seno de la ALADI⁸ con la concertación de acuerdos sectoriales destinados a intensificar el intercambio y la complementación productiva en las industrias de bienes de capital, de automóviles y agroalimentarias. Aunque el programa ya apuntaba hacia la formación de un mercado común, se dio prioridad al establecimiento de acuerdos sectoriales.

En virtud del Tratado de Asunción, se adoptó un sistema de reducción arancelaria destinado a liberalizar el comercio intrarregional, sistema que habría de convertirse en el motor del Mercosur. La liberalización se escalonó a lo largo de un período de cuatro años, de 1991 a 1994, durante los cuales se aplicaría en forma automática la reducción arancelaria. Finalmente, en enero de 1995, con la implantación del arancel externo común (AEC), y pese a sus numerosas excepciones, entró en vigencia la unión aduanera entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El AEC contemplaba en aquel entonces 11 tasas, hasta un 23%, con un promedio de 11.3%. Contenía asimismo un cierto número de excepciones, referidas a aproximadamente 300 productos por país,⁹ pertenecientes en su mayoría a los sectores de bienes de capital, de informática y de telecomunicaciones, más otros subsectores —azúcar, trigo y automóviles— excluidos de manera transitoria. Ya en 1995, cerca de 85% del comercio intrarregional se efectuaba libremente. La integración de estas excepciones estaba prevista para el año 2001 en el caso de Argentina y Brasil, y para antes del 2006 en el caso de los otros dos socios.

Entre 1995 y 2001, el AEC experimentó numerosos cambios, debidos principalmente a los problemas macroeconómicos de los países miembros, cambios que pusieron más de una vez a prueba la vigencia misma del Mercosur. Las modificaciones más importantes fueron el aumento en 3% del AEC por parte de Argentina en 1997, con el fin de sustituir la tasa estadística,¹⁰ y por parte de los miembros restantes al año siguiente, como respuesta a la crisis asiática. En el primer semestre de 2001 tuvo lugar una nueva ola de modificaciones. Primero, Argentina impuso tasas de importación a los bienes de consumo, incluso a los procedentes de sus socios del Mercosur, y redujo los aranceles aplicados a los bienes de capital procedentes de terceros países. Luego, Uruguay aumentó en 3% y de modo unilateral el arancel de importación, incluso el aplicado a los productos procedentes de sus socios, acto que fue imitado algo más tarde por Paraguay.

Estos acontecimientos pusieron una vez más en tela de juicio la pertinencia y la capacidad del Mercosur de completar la unión aduanera, porque, en efecto, ésta se halla aún lejos de materializarse. Por una parte, los mismos Estados miembros suelen imponer barreras no arancelarias (BNA) a los otros, tales como medidas de salvaguardia y de *antidumping*, o medidas administrativas, como la obligación de obtener licencias de importación o la fijación de plazos limitados para el pago de las importaciones (Kume, Anderson y Oliveira, 2001). Por otra parte, tampoco se ha consolidado la legislación común. Por lo tanto, en la mayor parte de las áreas —salvaguardia, *antidumping*, derechos compensatorios, subvenciones, competencia—, las políticas nacionales prevalecen por sobre las orientaciones comunes, lo que suscita problemas dentro del Mercosur y en la relación con los socios externos, dada la asimetría de las legislaciones nacionales

⁸ La ALADI, formada en 1980 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela, consiste en un conjunto de acuerdos comerciales preferenciales bilaterales.

⁹ La lista concerniente a Paraguay comprendía 399 productos.

¹⁰ La tasa estadística correspondía al pago de 3% del valor CIF de las importaciones por concepto de gastos de estadísticas. Dicha tasa fue cuestionada por la OMC por no ajustarse a las normas acordadas en el GATT.

y la ausencia concomitante de una legislación común. A ello se añade la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas, hecho que suele traducirse en contiendas comerciales importantes. Los países del Mercosur suelen utilizar instrumentos comerciales con fines de estabilización macroeconómica, lo que no siempre es compatible con los objetivos ni con las reglas de un mercado común.

La estrategia internacional del Mercosur se caracteriza por el llamado regionalismo abierto. Ello se debe, en parte, a que la liberalización multilateral de la economía de los cuatro integrantes coincidió con la liberalización comercial intrarregional, y, también, a que pusieron en marcha diversas iniciativas de aproximación hacia otros países o grupos de países. Esta aproximación se lleva a cabo conforme a una estrategia internacional constituida por cuatro ejes, uno de los cuales es el acercamiento a la UE, y los otros son la participación en negociaciones multilaterales, el acercamiento a otros países latinoamericanos, y la participación en las conversaciones destinadas a crear el ALCA. Además, los cuatro países son miembros de la OMC y participan en las negociaciones multilaterales correspondientes.¹¹

Dentro de esta línea estratégica, los países del Mercosur entablaron negociaciones con otros países de América Latina en el contexto de la ALADI, la cual proporciona el marco regulador del comercio y la cooperación económica a los acuerdos bilaterales que suscriben sus integrantes. Con el establecimiento del AEC, los antiguos acuerdos bilaterales entre los países miembros del Mercosur y los otros integrantes de la ALADI se fueron modificando progresivamente, hasta convertirse en acuerdos del tipo cuatro más uno, conservando al mismo tiempo las relaciones preferenciales. Así ocurrió, en particular, en el caso de los acuerdos suscritos por el Mercosur con Bolivia y Chile. Tales acuerdos hicieron de Bolivia y Chile países asociados al Mercosur, lo que se tradujo en acuerdos comerciales preferenciales y en la posibilidad de asistir en calidad de observadores a las negociaciones del bloque, sin por ello estar obligados a aplicar el AEC ni a adoptar la posición del Mercosur frente a terceros países. No obstante, la actitud de Bolivia y Chile con respecto al bloque es muy distinta: mientras el primero aspira a convertirse en miembro pleno, los intereses de Chile parecen ir en otro sentido, entre otras cosas por su estructura arancelaria (arancel aduanero único de 6% en 2003) y por el deseo de concertar un acuerdo amplio de comercio con los Estados Unidos.¹²

El Mercosur entabló negociaciones también con la Comunidad Andina, para examinar la posibilidad de formar una zona de libre comercio. Las conversaciones están en curso, pero encuentran escollos en lo que concierne a la cobertura del posible acuerdo. Finalmente, a causa de los reparos presentados por Brasil, el bloque interrumpió las negociaciones que se habían iniciado con México en orden a formar también una zona de libre comercio.

El cuarto eje de la política exterior del Mercosur reside en la participación en el ALCA,¹³ que debería estar en vigencia en 2005, con la liberalización del intercambio de mercancías y servicios de los países americanos, y la suscripción de acuerdos referidos a inversiones y derechos de propiedad intelectual. Las negociaciones pertinentes se iniciaron en forma oficial durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998. Como resultado de las reuniones interministeriales efectuadas entre 1994 y 1999, se crearon 12 grupos de trabajo,

¹¹ La existencia del Mercosur se notificó oficialmente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1992, y en 1996 a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹² El inicio de las negociaciones entre Chile y los Estados Unidos, oficialmente abiertas en diciembre de 2000, sorprendió a los gobiernos del Mercosur e interrumpió las negociaciones entre el bloque y Chile.

¹³ El ALCA surgió de la Iniciativa para las Américas, a instancias del Gobierno de los Estados Unidos. Este plan, presentado originalmente como un programa de política comercial y de cooperación, se convirtió finalmente, en el transcurso de la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994 en Miami, en un proyecto formal encaminado a crear un área de libre comercio entre los 34 Estados del continente americano, con exclusión de Cuba.

los cuales se convirtieron después en grupos de negociación,¹⁴ que actualmente trabajan sobre las propuestas aprobadas durante el encuentro de Buenos Aires de marzo de 2001.

Si bien los restantes países latinoamericanos son partidarios de la formación del ALCA, los del Mercosur prefieren adoptar inicialmente una estrategia de liberalización gradual, diferente de la que proponen los Estados Unidos, por estimar, en especial Brasil, que los países latinoamericanos aún no asimilan completamente los efectos de la liberalización multilateral y regional emprendida a comienzos de los años noventa, por lo cual consideran esencial consolidar primero la integración económica del Mercosur y de América Latina en su conjunto.

En 2001, el escenario se vio alterado por diversos factores, en particular por la cambiante posición argentina en cuanto al mismo Mercosur y al acercamiento unilateral hacia los Estados Unidos, y, en segundo término, por la no obtención por parte del presidente de este último país del mandato parlamentario que debía facultarlo para negociar el acuerdo.¹⁵ Estos dos factores introdujeron elementos nuevos en la configuración del propio Mercosur y en su capacidad de negociar con otros bloques. La liberalización en el continente americano se da por cierta en el Mercosur, pero persisten dudas a propósito de las fechas, el alcance del acuerdo y la modalidad de negociación, colectiva o individual, que adoptarán los países del bloque.

4. Los flujos comerciales bilaterales entre el Mercosur y la UE

En los últimos 20 años, las relaciones comerciales entre el Mercosur y la UE han estado marcadas por dinamismos distintos según el bloque exportador considerado. Dos fenómenos fundamentales caracterizan el período: primero, los países del Mercosur empezaron a diversificar el destino de sus exportaciones, en especial mediante la intensificación del comercio intrarregional; segundo, la UE, después de un período de reducción de sus exportaciones hacia los países sudamericanos, mostró, en los últimos años, un renovado interés por este mercado. La apertura comercial y la política de regionalismo abierto adoptadas por los países latinoamericanos durante los años noventa tuvieron como efecto, entre otros, el incremento del comercio intrarregional (al interior de los diferentes bloques y acuerdos de integración comercial de la región), y el relativo alejamiento con respecto a ciertos socios comerciales tradicionales, como los Estados Unidos y la UE. Estos mismos factores, junto con la recuperación económica de los países del Mercosur en los años noventa y el establecimiento de negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, suscitaron una reacción de la UE, que en los años ochenta había tenido una participación bastante débil en el mercado sudamericano. Por ello, y temiendo perder más espacio frente a las exportaciones estadounidenses en caso de que se concretara el ALCA, los países europeos se empeñaron en iniciar conversaciones tendientes a concertar acuerdos comerciales con América Latina y el Caribe.

En los cuadros 2 y 3 se muestra el valor del intercambio total y agroalimentario entre el Mercosur y la UE entre 1980 y 2000. En este último año, las exportaciones totales del Mercosur hacia la UE alcanzaron un valor de 20 mil millones de dólares, 47.4% de los cuales corresponden a productos agroalimentarios. Los subsectores que concentraron lo esencial de las exportaciones agroalimentarias del Mercosur hacia la UE fueron los productos oleaginosos y derivados (40.7% del total sectorial), las frutas y productos derivados (15.5%) y el café (12%). Ese mismo año, las exportaciones de la UE con destino al Mercosur alcanzaron un valor de 20.5 mil millones de dólares, de los cuales 4.3% correspondieron a productos agrícolas y alimentarios. Los

¹⁴ Estos grupos se ocupan de temas tales como acceso a los mercados, inversiones, servicios, compras públicas, solución de los conflictos, agricultura, derechos de propiedad intelectual, subvenciones, medidas de *antidumping* y medidas compensatorias, política de competencia.

¹⁵ Finalmente, en diciembre de 2001, el Congreso de los Estados Unidos otorgó el mandato, pero con muchas restricciones en lo concerniente a los sectores sensibles (textiles, agricultura y siderurgia).

subsectores predominantes en este caso fueron: bebidas (29.9%); cereales y productos derivados (8.7%); verduras y productos derivados (7.6%), y lácteos y huevos (6.2%).

Cuadro 2
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: EXPORTACIONES TOTALES, 1980-2000
(Miles de millones de dólares corrientes)

Año	Mundo	UE Total	Mercosur Total	Mercosur hacia UE	UE hacia Mercosur
1980	1 688	302.6	26.1	9.5	7.8
1981	1 678	298.9	30.9	9.6	6.4
1982	1 512	280.9	26.8	8.6	4.5
1983	1 465	272.2	29.2	9.0	3.6
1984	1 562	281.6	34.1	10.0	3.5
1985	1 579	288.5	33.2	9.8	3.3
1986	1 729	331.7	27.9	8.5	5.5
1987	2 079	381.4	31.6	9.6	6.3
1988	2 408	412.5	41.9	13.5	5.6
1989	2 615	436.9	42.7	13.9	6.1
1990	3 013	509.3	42.3	14.7	6.9
1991	3 089	510.3	40.8	14.8	7.8
1992	3 354	544.3	43.5	15.2	9.1
1993	3 310	572.3	44.4	14.3	10.9
1994	3 770	635.6	49.9	16.7	15.4
1995	4 491	768.4	55.7	17.9	21.5
1996	4 782	835.6	57.3	18.0	22.6
1997	4 934	839.2	62.2	19.3	25.5
1998	4 910	833.8	60.5	20.1	26.3
1999	5 090	813.6	58.7	19.2	21.8
2000	5 612	900.0	66.6	19.9	20.5
Tasa de crecimiento promedio anual (TCAP)		(%)			
Década 1980	5.1	4.4	4.2	4.3	0
Década 1990	5.1	5.0	3.9	2.8	11.2

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de datos de comercio internacional COMERPLAN de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las exportaciones totales del Mercosur hacia la UE aumentaron a una tasa promedio anual de 4.3% en los años ochenta y de 2.8% en los años noventa, repitiendo los 2.8% de crecimiento en ambas décadas en el caso de los productos agroalimentarios. Sin embargo, la participación de las exportaciones totales del Mercosur hacia la UE en el comercio mundial bajó de 0.56% a 0.36% entre 1980 y 2000, aunque la baja fue menos acusada, de 2.7% a 2.2%, en lo que concierne únicamente a los productos agroalimentarios.

En cuanto a las exportaciones de la UE con destino al Mercosur, la tasa de crecimiento promedio anual acusó un completo estancamiento de los flujos comerciales en los años ochenta, para luego subir a 11.2% al año en los años noventa en el caso del total de las exportaciones. Para los productos agroalimentarios, el promedio anual de crecimiento de estos flujos fue de 2.4% y 6.3%, respectivamente, en los años ochenta y noventa. La participación de las exportaciones totales de la UE hacia el Mercosur en el comercio mundial bajó de 0.46% a 0.37% entre 1980 y 2000, habiendo alcanzado un mínimo de 0.21% en 1985. Entretanto, la participación de las exportaciones agroalimentarias UE-Mercosur en el comercio mundial sectorial varió, en el período considerado, de 0.17% a 0.21% con mínimos de 0.08% entre 1984 y 1988.

Cuadro 3
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS, 1980-2000
(Miles de millones de dólares corrientes)

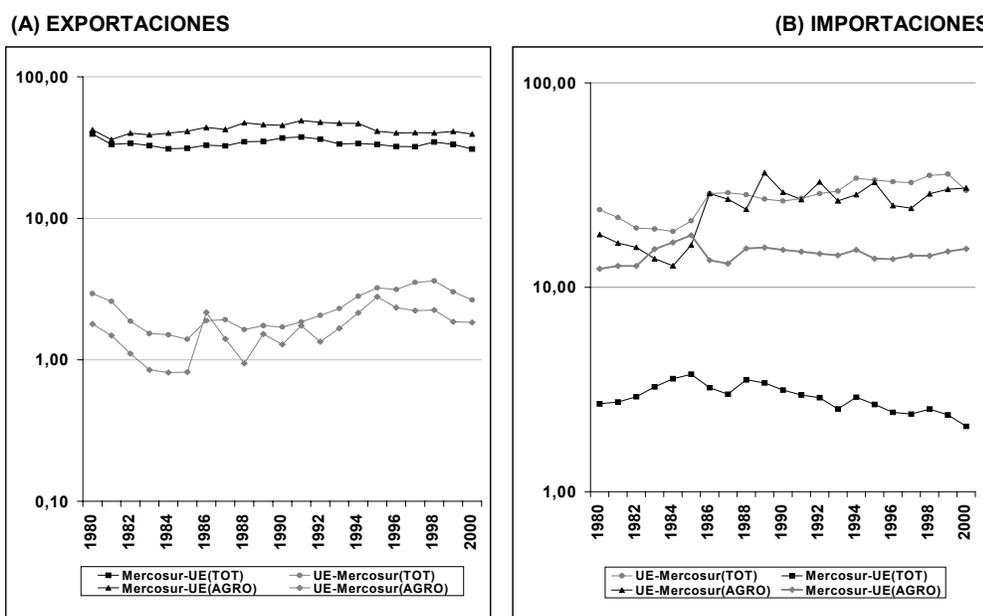
Año	Mundo	UE Total	Mercosur Total	Mercosur hacia UE	UE hacia Mercosur
1980	225	27.7	14.5	6.0	0.4
1981	220	30.0	16.0	5.7	0.3
1982	200	25.8	13.0	5.1	0.2
1983	197	24.6	15.3	5.9	0.2
1984	207	25.9	16.7	6.6	0.2
1985	194	26.0	15.3	6.3	0.2
1986	214	27.9	12.1	5.3	0.6
1987	249	31.3	12.7	5.4	0.4
1988	283	33.5	15.9	7.5	0.2
1989	294	36.5	15.2	7.1	0.5
1990	326	41.2	16.1	7.5	0.4
1991	335	41.6	15.3	7.7	0.6
1992	369	46.4	16.2	8.0	0.5
1993	353	46.3	16.1	8.0	0.7
1994	403	51.2	19.5	9.6	1.0
1995	470	59.0	22.1	9.6	1.5
1996	492	60.5	24.7	10.4	1.3
1997	487	61.1	27.3	11.5	1.2
1998	466	58.2	26.0	10.8	1.2
1999	448	54.7	23.8	10.3	0.9
2000	431	54.1	22.6	9.5	0.9
Tasa de crecimiento promedio anual (TCAP)		(%)			
Década 1980	3.4	2.9	0.8	2.8	2.4
Década 1990	2.7	2.6	4.3	2.8	6.3

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de datos de comercio internacional COMERPLAN de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lo anterior refleja un hecho importante, es decir, que a lo largo de las últimas dos décadas los productos agroalimentarios perdieron importancia en el comercio mundial y, asimismo, en el intercambio de los dos bloques considerados, aunque en este último caso la pérdida fue menos intensa que en el comercio mundial. La participación de los bienes agrícolas en el comercio mundial era de 13.3% en 1980, de 10.8% en 1990, y de 7.7% en 2000, lo que representa una reducción anual promedio de 4.1% en el curso de las dos últimas décadas. La participación de los bienes agroalimentarios en las exportaciones del Mercosur era de 55.4% en 1980, de 38.0% en 1990 y de 33.9% en 2000; y en las exportaciones de la UE, de 9.2%, 8.1% y 6.0% respectivamente. Esas tendencias dan cuenta, por lo tanto, de una creciente especialización de ambos bloques en la exportación de productos agroalimentarios, dado que la reducción presentada fue menor que el promedio mundial.

Como destino de las exportaciones del Mercosur, la UE perdió participación en el total de los productos, pasando de 36.5% en 1980 a 34.9% en 1990 y 29.9% en 2000, y también en el sector agroalimentario a lo largo de los años noventa, al pasar de 41.5% a 46.6% y a 41.9%, respectivamente (véase el gráfico 1a). En sentido inverso, es decir, considerando al Mercosur como destino de las exportaciones de la UE, la reducción de la participación de los años ochenta estuvo seguida por una recuperación en los noventa: en el caso del total de los productos, se pasó de 2.6% en 1980 a 1.4% en 1990 y a 2.3% en 2000; y en el de los productos agroalimentarios, de 1.4% a 1.1% y 1.6% respectivamente. Estas cifras muestran que el Mercosur diversificó en el último decenio el destino de sus exportaciones totales y agroalimentarias, mientras que la UE, tras un período de débil desempeño de sus exportaciones hacia el Mercosur, redescubrió este mercado en el curso de los últimos años.

Gráfico 1
PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO BILATERAL EN
LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CADA BLOQUE
(Escala logarítmica)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de datos de comercio internacional COMERPLAN de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La participación de cada bloque como zona de origen de las importaciones del otro bloque, es decir, las partes de mercado bilaterales para el total de las importaciones y para el comercio agroalimentario, se presenta en el gráfico 1b. La participación del Mercosur como zona de origen de las importaciones totales de la UE se redujo progresivamente a partir de fines de los años ochenta, a pesar de que en este período el comercio bilateral aumentó más intensamente, en términos absolutos. Asimismo, tal reducción ocurrió a pesar de la relativa estabilidad del Mercosur como origen de las importaciones agroalimentarias de la UE en los años noventa, período en que la participación de aquel bloque en las importaciones sectoriales de la UE desde cualquier origen se mantuvo en torno a los 15%. A su vez, la participación de la UE como origen de las importaciones totales del Mercosur aumentó de 23.9% en 1980 a 26.4% en 1990 y 29.7% en 2000, frente a 18.1%, 29.1% y 30.6% respectivamente en el caso de los productos agroalimentarios. Estos valores revelan, con respecto al total de los productos y también para el grupo de bienes agroalimentarios, un mejor desempeño de ambos bloques, en el mercado bilateral, en la década de los años ochenta, seguido por una relativa estabilidad en los años noventa. En esta última década, el Mercosur fue el grupo que perdió más espacio frente a otros competidores, considerando la totalidad de las importaciones en el mercado europeo.

Así, de la presente sección se concluye que, aunque el sector agroalimentario ha perdido relevancia en el comercio mundial en los últimos años, el fenómeno ha sido menos intenso en los dos bloques estudiados. En cuanto al comercio bilateral, observamos que mientras el Mercosur viene diversificando el destino de sus exportaciones totales y sectoriales, con un menor peso para socios tradicionales como la UE, este último bloque redescubrió el Mercosur en los años noventa, tras un período de relativo alejamiento. En lo que se refiere a las partes de mercado bilaterales, ambos bloques mostraron un mejor desempeño relativo en los años ochenta, aunque, en la mayor parte de los casos, aquella década haya representado un período de menor crecimiento del comercio bilateral en términos absolutos.

B. El comercio agroalimentario

En el presente estudio, buscamos identificar las principales complementariedades y divergencias entre el Mercosur y la UE, en términos del comercio agroalimentario, con un doble propósito: (i) determinar los productos más sensibles en el comercio bilateral, proponiendo estrategias de negociación que consideren los diferenciales de sensibilidad entre productos, y (ii) estimar las ganancias potenciales para ambos socios, teniendo en cuenta los patrones de especialización, la dinámica de las importaciones y la intensidad actual del comercio bilateral. En ese sentido, la metodología adoptada emplea una serie de indicadores calculados sobre la base de informaciones de comercio internacional y protección comercial, que, una vez combinados, generan un panorama de la situación actual del comercio bilateral y de las posibilidades de aumento del comercio tras la liberalización.

1. Metodología

La metodología adoptada en este estudio está compuesta por dos grupos de indicadores, que se diferencian por la naturaleza de la información primaria utilizada: el primer conjunto de indicadores se calcula sobre la base de la información de comercio internacional (importaciones y exportaciones, por productos, años y países/zonas de origen y destino), mientras el segundo grupo parte de los datos de protección comercial (barreras arancelarias y no arancelarias vigentes). A través de los indicadores seleccionados se busca clasificar los productos agroalimentarios según el nivel de complementariedad de las estructuras productivas de ambos bloques y, además, según el potencial de aumento del comercio bilateral tras la liberalización. Dicho potencial depende, entre otros, de la intensidad de los intercambios actuales, de la dinámica de la demanda por importaciones y de la reducción arancelaria que se espera alcanzar a lo largo del proceso negociador.

Como resultado final de la presente sección esperamos llegar a 2 listas de productos por bloque:

a) La primera, constituida por los rubros agroalimentarios definidos como complementarios en el comercio bilateral, en los cuales, sin embargo, todavía existe un margen para el aumento de los intercambios. Este margen puede deberse a diversos motivos: porque se trata de productos dinámicos desde el punto de vista de la demanda internacional, porque el comercio bilateral es menos intenso de lo que se podría esperar, teniendo en cuenta el peso de los socios y del producto en el comercio mundial, o porque persiste un nivel de protección comercial no despreciable. La complementariedad en los intercambios bilaterales estaría definida por un patrón de especialización comercial diferenciado entre ambos bloques para un mismo rubro, o, en otras palabras, que uno de los bloques presente una clara ventaja comparativa mientras que el otro bloque presente una desventaja comparativa, en una misma partida agroalimentaria.

b) A su vez, la segunda lista estaría compuesta por productos en los cuales no se vislumbra dicha complementariedad entre los bloques considerados, pero en los cuales se observa una intensidad del comercio bilateral inferior a la que se podría esperar y/o una protección comercial elevada.

Se puede inferir, entonces, que son cuatro los indicadores básicos utilizados en la clasificación de los productos agroalimentarios anteriormente descrita. Entre los indicadores que tienen como origen la información de comercio internacional, tenemos una medida de la especialización comercial de los bloques en los distintos rubros agroalimentarios, otra de la intensidad de los flujos bilaterales, teniendo en cuenta los pesos de cada bloque y del producto en cuestión en el comercio mundial, y finalmente una medida de la dinámica de las importaciones realizadas por cada bloque, por rubro agroalimentario. Con relación a la información de protección, se llegó a la construcción de un indicador sintético que tome en cuenta tanto los niveles de protección arancelaria como no arancelaria. A continuación se discutirá en detalle cada uno de esos indicadores.

Siguiendo a Lafay *et al.* (1989), la especialización es una variable de naturaleza estructural, relativamente estable en el tiempo, que mide la utilización de los recursos productivos de un país en diferentes productos o sectores. Así, la especialización puede ser observada, a partir de las informaciones de comercio internacional, a través del cálculo de las ventajas y desventajas comparativas del país en cuestión. En el presente estudio, el indicador utilizado para medir la especialización de los bloques comerciales en los distintos productos agroalimentarios es la contribución al saldo (Lafay *et al.*, 1989). Este indicador parte del supuesto que, en ausencia de ventaja o desventaja comparativa, el saldo comercial se distribuya entre los distintos sectores o productos según sus respectivos pesos en el comercio exterior del país o bloque considerado. La rubros comparación entre el saldo comercial real y el saldo teórico o esperado, que considera los pesos de los sectores o productos en el comercio total del país, nos da una medida de las ventajas y desventajas comparativas de los distintos. Valores positivos del indicador señalan la presencia de una ventaja comparativa para un sector o producto; valores negativos indican una desventaja del país en el sector o producto considerado. El indicador de contribución al saldo, que expresa entonces el perfil de especialización de un país, asume la siguiente forma:

$$c'_{ik} = p'_{ik} - (g'_{ik} \cdot p_i)$$

Donde:

$$p'_{ik} = 100 \cdot \left(\frac{(X'_{ik} - M'_{ik})}{\left(\frac{1}{2}\right) \cdot (X_i + M_i)} \right) ; \quad g'_{ik} = \frac{(X'_{ik} + M'_{ik})}{(X_i + M_i)} ; \quad p_i = 100 \cdot \left(\frac{(X_i - M_i)}{\left(\frac{1}{2}\right) \cdot (X_i + M_i)} \right)$$

Siendo X_{ik} las exportaciones del producto o sector k para el país i , M_{ik} las importaciones del producto o sector k para el mismo país i , X_i las exportaciones totales del país i y M_i las importaciones totales del país i . El símbolo ' en las fórmulas anteriores indica que los datos de exportaciones e importaciones han sido corregidos por el siguiente índice:

$$e_k = \frac{(W_{kb} / W_b)}{(W_{kn} / W_n)}$$

Donde W_{kb} corresponde a las exportaciones mundiales del producto o sector k en el año de base (aquí 1980); W_{kn} son las exportaciones mundiales del producto o sector k en cada año de la serie de datos; W_b son las exportaciones mundiales totales en el año de base y W_n son las exportaciones mundiales totales en cada año de la serie.

El indicador de contribución al saldo se calcula para cada uno de los bloques a lo largo de la última década, considerando los rubros agroalimentarios al nivel desagregado de 5 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), revisión 3. Los productos son entonces clasificados según el nivel de complementariedad entre ambos bloques, es decir, son considerados complementarios aquellos rubros en los cuales uno de los bloques presenta una ventaja comparativa y el otro, una desventaja comparativa. Entretanto, aquellos productos en los cuales ambos bloques presentan ventaja comparativa son considerados no complementarios. Finalmente, los productos con desventaja comparativa para ambos bloques no nos interesan, desde un punto de vista del aumento del comercio bilateral tras la liberalización.

El segundo indicador de comercio internacional utilizado en este estudio es la intensidad relativa de los flujos (Lafay *et al.*, 1989), que muestra la relación entre el flujo comercial efectivamente realizado entre dos países o bloques y el flujo comercial bilateral que podría ser considerado como "neutro", ya que toma en cuenta las participaciones relativas de los dos socios y del rubro seleccionado en el comercio mundial total. Un valor del indicador igual a uno implica que

el flujo efectivo entre los dos socios es igual al flujo neutro, mientras que un valor inferior (superior) a uno indica que los flujos bilaterales efectivos son menores (mayores) que el valor teórico estimado según la relevancia de los países y del producto en el comercio mundial. La fórmula de este indicador se presenta a continuación:

$$w_{ijk} = A_{ik} \cdot B_{jk} \cdot C_{ijk}$$

Donde:

$$A_{ik} = \frac{(X_{ik} \cdot W)}{(X_i \cdot W_k)} \quad B_{jk} = \frac{(M_{jk} \cdot W)}{(M_j \cdot W_k)} \quad C_{ijk} = \frac{(V_{ijk} \cdot W_k)}{(X_{ik} \cdot M_{jk})}$$

Siendo M_{jk} las importaciones del producto o sector k para el socio comercial j y M_j las importaciones totales del socio j ; W_k son las exportaciones mundiales del producto k y W las exportaciones mundiales totales; V_{ijk} corresponde a las exportaciones del producto k provenientes del país i y destinadas al país j .

De acuerdo con Lafay *et al.* (1989), la intensidad relativa de los flujos es un indicador semejante a la proximidad geográfica entre países, pero que considera, además, la dimensión producto o sector. El primer término del indicador (A_{ik}) es la medida tradicional de especialización de Balassa para las exportaciones; el segundo término (B_{jk}) es el correspondiente de Balassa para las importaciones; y el tercer término (C_{ijk}) mide la proximidad entre los socios para el producto o sector k . Una interpretación posible para el indicador de intensidad relativa de los flujos es que él refleja la especialización de los países en términos de socios comerciales. Dicha especialización tiende a ser favorecida por la proximidad geográfica y/o cultural, así como por la existencia de acuerdos comerciales o sistemas de preferencias que benefician uno u otro socio. De este modo, la existencia de productos con intensidad relativa de los flujos inferior a la unidad para una determinada pareja de socios comerciales permite plantear la existencia de un potencial de crecimiento del comercio bilateral, en caso de que las condiciones de acceso al mercado sean mejoradas para el socio en cuestión *vis-a-vis* los demás competidores. Esta última condición constituye, a su vez, uno de los objetivos centrales de los acuerdos comerciales bilaterales. Así, en el presente estudio, el indicador de intensidad relativa de los flujos es utilizado con el propósito de identificar, al interior de cada grupo de productos (complementarios o no), aquellos rubros que presentan un mayor potencial de crecimiento del comercio bilateral en caso de liberalización.

La tercera medida basada en las informaciones de comercio es la tasa de crecimiento promedio anual de las importaciones, a lo largo de los años noventa, para cada uno de los bloques estudiados y al nivel más desagregado de los rubros agroalimentarios. La idea aquí es observar el comportamiento de los mercados importadores, teniendo en cuenta el particular interés de los países exportadores por penetrar en mercados dinámicos. Tal interés se debe al espacio que existe en esos mercados para la ampliación del volumen exportado y, en especial, para la obtención de precios más elevados y/o más estables frente a otros productos agroalimentarios menos dinámicos. Vale resaltar que el dinamismo es una medida relativa, es decir, en nuestro caso, un determinado mercado puede ser considerado dinámico si su tasa de crecimiento de las importaciones es mayor que la tasa de crecimiento del comercio mundial agroalimentario. Esta última alcanzó, a lo largo de los años noventa, un promedio anual de 2.8%. A partir de este criterio, entonces, los mercados de importación agroalimentaria al interior del Mercosur y de la UE son clasificados según su dinamismo y, por lo tanto, según el interés que pueden representar para el bloque exportador en el proceso negociador.

La protección comercial constituye el último parámetro de clasificación de los rubros agroalimentarios que nos permitirá identificar los productos más y menos sensibles en el comercio bilateral y aquellos que presentan un potencial importante de crecimiento del comercio tras la liberalización. Se eligieron cuatro indicadores de protección que, una vez combinados, generan una medida sintética de las barreras comerciales enfrentadas por cada bloque en la frontera del otro

bloque. Los cuatro indicadores seleccionados fueron los siguientes: el promedio arancelario simple (sin ponderación); el promedio arancelario ponderado por las importaciones bilaterales; el indicador de frecuencia de las barreras no arancelarias (BNA), y el indicador de cobertura de las BNA.

Ahora bien, la utilización de dos indicadores (ponderado y no ponderado) para evaluar cada tipo de barrera (arancelaria o no arancelaria) se debe a los conocidos problemas de ponderación. En efecto, la utilización de un indicador ponderado tiene la ventaja de reflejar mejor las barreras efectivamente impuestas contra las importaciones, pero en ese caso se plantea el problema de elegir la ponderación. La ponderación ideal es la de la producción; sin embargo, no es fácil hacerla debido a la ausencia de datos desagregados y a los problemas de armonización de las clasificaciones. Por otra parte, la ponderación por el comercio bilateral se ve dificultada por un problema de endogeneidad. En efecto, cuanto más protegido está un producto (o cuanto más eficaz es su protección), más bajo es el flujo de las importaciones, por lo cual, en el caso límite, su protección ponderada caerá a cero.¹⁶ Por lo tanto, para no subestimar los productos cuya protección es eficaz o elevada —o ambas cosas a la vez—, evaluaremos la protección, como dijimos recién, utilizando dos indicadores para cada tipo de barrera.

En lo que concierne a los promedios arancelarios, además de las medidas *ad-valorem*, fueron considerados los equivalentes *ad-valorem* de los aranceles específicos. Éstos corresponden a la relación entre la recaudación arancelaria y el valor de las importaciones, donde la recaudación arancelaria es el producto de la cantidad importada (en toneladas métricas) por el arancel específico. En efecto, la tasa *ad-valorem* (TAV) puede escribirse:

$$TAV = AE * M / M * p$$

Donde AE es el arancel específico —Euros por unidad de producto—, M las importaciones bilaterales en volumen (toneladas métricas) y p el precio en Euros. A su vez, las BNA aplicadas por la UE pueden ser generales o específicas. Las primeras afectan a la totalidad de las importaciones (de cualquier procedencia); las segundas, sólo a algunas importaciones de ciertos países, de modo que en el caso de estos últimos las BNA específicas se suman a las generales. En nuestro estudio trabajamos con dos indicadores de las BNA: el de cobertura y el de frecuencia. El primero se escribe:

$$CBNA_{j \sum k} = \frac{\sum BNA_{jk} * M_{jk}}{M_{jk}}$$

Donde j es el socio comercial de la UE, k el sector, M las importaciones en valor, y BNA_{jk} indica la existencia o no de BNA. BNA_{jk} adopta el valor 1 en presencia de una BNA (cualquiera que sea), y el valor 0 si no hay BNA. El indicador debe interpretarse como correspondiente a la parte de las importaciones sometidas a una o varias BNA. El indicador de frecuencia de las BNA equivale al indicador de cobertura pero sin ponderar por el comercio. Se escribe:

$$FBNA_{j \sum k} = \frac{\sum BNA_{jk}}{n_{j \sum k}}$$

Donde j es el socio de la UE, k el producto, n el número de productos (por categoría o en total), y BNA_{jk} indica la existencia o inexistencia de BNA. Este indicador, que se calcula por categoría de productos o para el comercio total, y en el cual el nivel de agregación está dado por la suma de los k, se interpreta como correspondiente a la parte de las líneas arancelarias sometida a BNA. Resáltese que los indicadores de protección comercial aquí adoptados no toman en cuenta el número de medidas arancelarias o no arancelarias que se aplican a un producto.

¹⁶ Para un análisis de los indicadores de protección, véase Bouet (2000).

Ahora bien, se atribuyeron notas a los indicadores según el valor que alcanzaron para cada producto. Estos valores fueron distribuidos en intervalos diferenciados para el Mercosur y la UE, dada la dispersión también diferenciada de las medidas de protección de ambos bloques (véase el cuadro 4). La suma de las notas genera el indicador sintético de la protección comercial, permitiendo ordenar a los productos según el grado de protección que enfrentan a la entrada de cada bloque.

Cuadro 4

**CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS
SEGÚN LA PROTECCIÓN COMERCIAL, EN EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA**

	Barreras no arancelarias (BNA)				Arancel promedio			
	Indicador de frecuencia		Indicador de cobertura		Ponderado		Sencillo	
	UE	Mercosur	UE	Mercosur	UE	Mercosur	UE	Mercosur
1	0 - 1	0 - 25	0 - 1	0 - 1	0 - 1	0 - 1	0 - 1	0 - 1.0
2	1 - 50	25 - 50	1 - 10	1 - 10	1 - 10	1 - 10	1 - 10	1.0 - 7.5
3	50 - 95	50 - 75	10 - 50	10 - 50	10 - 40	10 - 20	10 - 35	7.5 - 15.0
4	95 - 100	75 - 100	50 - 85	50 - 85	40 - 80	20 - 30	35 - 70	15.0 - 30.0
5	-	-	85 - 100	85 - 100	80 - ...	30 - ...	70 - ...	30.0 - ...

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Finalmente, los cuatro indicadores adoptados en el presente estudio —especialización, intensidad de los flujos comerciales, dinamismo de los mercados importadores y protección comercial— son combinados de manera de generar categorías de productos que responden a nuestros objetivos de análisis. Así, entre los rubros considerados como complementarios (ventaja comparativa de un bloque y desventaja comparativa del otro) o no complementarios (ventaja comparativa positiva para ambos bloques), es posible identificar aquellos con potencial de crecimiento del comercio bilateral, dado que cumplen con por lo menos uno de los siguientes criterios: intensidad relativa de los flujos bilaterales menor que la unidad, protección comercial no nula y comportamiento dinámico de las importaciones del socio. Mientras más criterios de los anteriores cumpla un producto, mayores son las chances de que la liberalización comercial resulte en aumento de los intercambios bilaterales.

2. El comercio bilateral agroalimentario entre el Mercosur y la UE: ¿complementario o competitivo?

En la teoría del comercio internacional, más específicamente en lo que se refiere a las ventajas comparativas ricardianas, se argumenta que los diferenciales de dotación de factores productivos entre países o zonas, y los consecuentes patrones de especialización —también diferenciados— que derivan de ello, facilitan la integración comercial y la formación de uniones aduaneras. En el caso del Mercosur y la UE, los patrones globales de especialización son reconocidamente diferenciados, derivando en producciones en gran medida complementarias en lugar de competitivas. Lo anterior debería funcionar como uno de los más importantes incentivos a la creación de un acuerdo comercial que promoviera el libre comercio entre ambos bloques.

No obstante, a lo largo del proceso de negociación del acuerdo se ha observado que una de las principales barreras a su conclusión ha sido el conflicto de intereses en ciertos aspectos relativos a la cláusula agrícola. A pesar de ello, al interior del sector agroalimentario, los patrones de especialización de ambos bloques permiten concluir que existe mucho más complementariedad que competencia directa. Esto podrá llevar a importantes ganancias comerciales para ambos socios, una vez superadas las divergencias puntuales que aún estorban el camino para la liberalización comercial.

El gráfico 2 permite observar el comportamiento del indicador de especialización comercial del Mercosur y de la UE para el conjunto del sector agroalimentario y, al interior de éste, para cerca de 15 subsectores. Lo primero que hay que destacar es que la evolución del indicador al nivel sectorial muestra un aumento de la importancia de los productos agroalimentarios para las economías del Mercosur y una reducción de su contribución negativa para las economías de la UE. En otras palabras, el Mercosur aumentó significativamente el nivel de sus ventajas comparativas agroalimentarias a lo largo de los años noventa, mientras que la UE redujo sus desventajas comparativas en el sector. En efecto, a partir de la apertura comercial unilateral que marcó las reformas estructurales en los países sudamericanos, el sector agroalimentario pasó a ser uno de los pocos segmentos que contribuyen en forma positiva y creciente a la balanza comercial de esos países. Esto se refleja claramente en la importancia del sector para las economías del Mercosur. En la UE, aunque el sector continúa siendo deficitario, el déficit ha disminuido de modo persistente en los años noventa, pues varios países, como Alemania, Bélgica, España e Italia, han reducido de manera considerable las importaciones agroalimentarias extra-bloque.

En el caso del Mercosur, se observa que el aumento de las ventajas comparativas agroalimentarias en la última década se debió, principalmente, al buen desempeño del complejo oleaginoso (semillas y aceites), seguido por el azúcar, los alimentos para animales (que incluyen las tortas de semillas oleaginosas), el pescado y las carnes. Cabe recordar que tres de los cuatro países del bloque (Brasil, Argentina y Paraguay) son grandes exportadores del complejo oleaginoso y que esta actividad se ha expandido de forma intensa por lo menos en la agricultura brasileña y argentina. Por otro lado, los ajustes en los patrones de especialización agroalimentaria del bloque se hicieron a través de la reducción de las ventajas comparativas en algunos subsectores tradicionales, como el de las fibras textiles (principalmente algodón), el café y el cacao. Entre las principales desventajas comparativas agroalimentarias del Mercosur (lácteos, bebidas y vegetales), la tendencia ha sido de profundización hasta mediados de los años noventa, y de reducción de las desventajas a partir de aquel período.

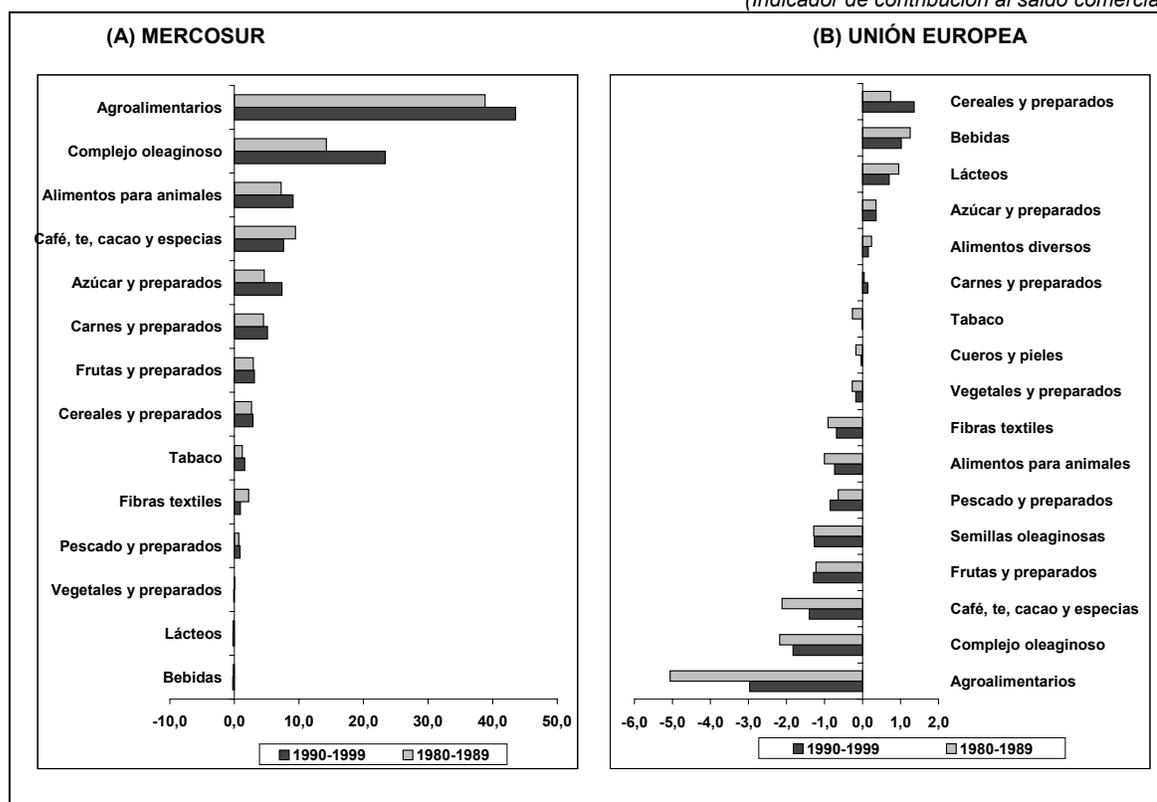
A su vez, en el caso de la UE la reducción de las desventajas comparativas ocurrió en prácticamente todos los subsectores que contribuyen negativamente para la balanza comercial del bloque (las excepciones son el pescado y las frutas). Entre los subsectores con contribución positiva, se destaca la creciente especialización en carnes y cereales, al mismo tiempo en que las bebidas y los lácteos vienen perdiendo importancia en la economía comunitaria.

Comparando los segmentos a y b del gráfico 2 es posible visualizar el aspecto al cual nos referimos anteriormente, es decir, que la complementariedad prevalece sobre la divergencia en lo que concierne a los patrones de especialización intrasectoriales de ambos bloques. En efecto, la UE presenta sus principales desventajas comparativas justamente en los subsectores en los cuales el Mercosur es más especializado, y *vice-versa*. Las principales excepciones se refieren al azúcar, las carnes y los cereales, subsectores en los cuales se puede esperar una mayor resistencia a la liberalización del comercio bilateral.

Gráfico 2

ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL AL INTERIOR DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

(Indicador de contribución al saldo comercial)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de datos de comercio internacional COMERPLAN de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

No obstante, en el caso de las carnes, una investigación más detallada muestra que los dos bloques no compiten directamente, sino que operan en segmentos distintos de ese subsector: (a) el Mercosur, en carnes de ganado bovino deshuesada, carnes de aves y despojos comestibles congelados, carnes y despojos preparados y extractos de carne, y (b) la Unión Europea, en carnes y preparados de ganado porcino, carnes y despojos frescos de aves, de ovinos y de ganado bovino y preparados de carne, como salchichas e hígados preparados o en conserva. Lo anterior demuestra que incluso al interior de subsectores considerados problemáticos es posible identificar complementariedades importantes que faciliten la integración comercial.

Es importante notar que la existencia de ventajas comparativas no implica que el país sea competitivo en el mercado internacional del producto o sector en cuestión. De modo análogo, las desventajas comparativas tampoco significan necesariamente que el país no sea competitivo. Lo que el indicador muestra es en qué actividades se utilizan los recursos productivos de las economías en estudio o, más bien, cuál es la estructura productiva del país reflejada en las informaciones de comercio internacional. Dicha estructura se encuentra, obviamente, afectada por las políticas agrícolas e industriales internas, así como por la política comercial y las medidas que inciden de forma específica sobre uno u otro sector.

Otra manera de identificar complementariedades comerciales entre dos países o zonas es observando ciertas características de los intercambios bilaterales. Una de esas características se refiere a la estrategia competitiva del socio exportador, que puede diferenciarse, entre muchos otros aspectos, en competencia en precios o diferenciación de producto. La identificación de una u otra estrategia puede darse a través de la información de comercio internacional, más específicamente a través de la comparación, en el mercado importador formado por uno de los dos bloques, de los

precios de importación de los productos provenientes del socio exportador en estudio con los precios de importación promedio de los productos provenientes de cualquier origen. Una diferencia significativa (por ejemplo, igual o superior a 20%) y sostenida en el tiempo en ese indicador de precios relativos suele estar asociada a la presencia de diferenciación de producto.

La competencia entre los países exportadores se ha vuelto cada vez más intensa en los mercados internacionales, reflejándose en el aumento sostenido del intercambio mundial. En el caso de los productos básicos, como son en su mayoría los bienes agrícolas, esta competencia se verifica fundamentalmente por medio de los precios. En general, para este tipo de producto, un precio relativamente bajo significa una buena competitividad; no obstante, en ocasiones hay diferencias de variedad, calidad o marca que justifican la existencia de diferencias significativas de precio en un mismo mercado. Se habla entonces de segmentación del mercado. La competitividad-precio desempeña un papel de cierto peso especialmente en el intercambio de grandes volúmenes de productos homogéneos, que suelen ofrecerse en forma bruta o con un mínimo de transformación, mientras que la competitividad basada en la calidad interviene en general cuando se intercambian bienes elaborados con destino al consumo final. Aunque esta última estrategia supone hacer grandes inversiones en lo referente a selección de los productos primarios, tecnologías de producción, logística, envase, certificación y marketing, garantiza el acceso, con productos de mayor valor agregado, a un mercado constituido por consumidores de altos ingresos y menos sujeto a las variaciones de precio que son típicas de los mercados de productos básicos.

Los resultados para el Mercosur y la UE demuestran que, en el mercado formado por este último bloque, el precio de los productos agroalimentarios del Mercosur estaba cerca del promedio en los años ochenta, mientras que en los años noventa la tendencia principal se caracterizaba por una ligera baja de los valores unitarios relativos de los bienes provenientes del Mercosur. A la inversa, los productos agroalimentarios exportados desde la UE al Mercosur presentaron un nivel de precio mucho más alto que el promedio de los otros exportadores. Sin embargo, aunque al comienzo del período analizado en la UE predominó la estrategia de diferenciación de los productos destinados al Mercosur, este tipo de comercio se redujo a causa de los límites que imponen a los mercados de consumo latinoamericanos el bajo ingreso *per cápita* y la desigual distribución de la riqueza. La estrategia de la UE consistió entonces en aumentar la competencia en precios con bienes elaborados en los cuales los países del Mercosur presentan menor tradición productiva (pastas, cecinas, quesos, bebidas, etc.).

De todos modos, las diferencias en cuanto a las principales estrategias competitivas de los dos bloques en el mercado agroalimentario bilateral son claras, con el Mercosur concentrándose en la comercialización, a bajos precios, de grandes volúmenes de bienes *commodities* en el mercado europeo y con la UE penetrando más intensamente en nichos de mercado de productos diferenciados en el Mercosur, o aún en ciertos mercados de productos agrícolas elaborados pero no necesariamente diferenciados. Lo anterior implica que, aún en aquellos subsectores y rubros que pueden, a primera vista, ser considerados como no complementarios en el comercio bilateral, las estrategias competitivas diferenciadas pueden estar determinando que los dos bloques no compiten directamente, sino que operan en segmentos o nichos de mercado distintos.

La identificación de dicho patrón no quiere decir, sin embargo, que no existe espacio para el aumento de las exportaciones del Mercosur hacia la UE en productos con mayor valor agregado, o que la UE no pueda competir en precios en el mercado sudamericano en aquellos bienes en los cuales es un productor particularmente eficiente. Al contrario, las tendencias recientes muestran que la agregación de valor y la diferenciación de producto son fenómenos cada vez más presentes en el sector agroalimentario, incluso al nivel primario, dados los avances en materia de la biotecnología, las técnicas diferenciadas de cultivo (por ejemplo, orgánico) y la introducción de la tecnología de punta desde el manejo agropecuario, garantizando la calidad del producto desde la finca o incluso antes, al nivel de los insumos agrícolas. Paralelamente, en aquellos segmentos en los cuales no hay mucho

espacio para la diferenciación de producto, las innovaciones tecnológicas se dan en el sentido de garantizar una productividad creciente y un bajo costo unitario. Con la liberalización de los mercados internacionales, se puede esperar que ambas tendencias se fortalezcan.

Así, a partir de las principales tendencias identificadas en esta sección, hemos visto desde diversos ángulos que hay una complementariedad comercial no desdeñable entre ambos bloques. Esta complementariedad se materializa en la forma de modalidades diferentes de especialización sectorial y de formas distintas de competencia en el mercado bilateral. En este sentido, el proceso de liberalización podría redundar en considerables ganancias para ambos bloques, y aseguraría de paso la mejora del bienestar de los consumidores y el crecimiento del comercio. La materialización de tales ganancias y su distribución en el seno del sector agroalimentario —entre países, actores, subsectores y productos— dependerán del modo en que se desenvuelvan las negociaciones comerciales.

El hecho de que ambos bloques estén crecientemente especializados en la producción y el comercio de productos agroalimentarios indica que tales negociaciones podrían desempeñar un papel crucial en la consecución de resultados positivos para ambos bloques. En efecto, en la sección anterior, vimos que tanto, que en el Mercosur como en la UE, la importancia del sector agroalimentario viene en ascenso, relativamente a lo que está pasando en el resto del mundo, lo que convierte al sector en un punto central y de elevada sensibilidad para ambos bloques en el proceso de negociaciones bilaterales. Sin embargo, eso no puede servir como excusa para mantener el sector al margen de las negociaciones, en especial en aquellos casos en que se identifica una fuerte complementariedad entre los dos bloques, hecho que observamos en la presente sección. En ese contexto, entendemos que la mejor manera de empezar a negociar es definiendo prioridades, identificando subsectores y productos realmente críticos y profundizando el conocimiento en subsectores sensibles para ambos lados. Así se podrá hacer más expedito el proceso en aquellos productos considerados complementarios, con ganancias importantes desde el punto de vista político, mientras se concentran los esfuerzos en alcanzar un acuerdo razonable para ambos lados en los rubros más problemáticos.

3. La protección comercial en el sector agroalimentario

En la presente sección se presenta un panorama general de la protección comercial aplicada por el Mercosur y la UE a los productos agroalimentarios provenientes del otro bloque. Esos dos bloques presentan diferencias importantes en cuanto a las políticas comerciales vigentes, tanto al nivel global como sectorial. Como era de esperarse, dadas las divergencias entre ambos bloques en términos de especialización comercial, los productos agrícolas y alimentarios tienden a ser relativamente más protegidos en la UE, mientras en el Mercosur son los bienes industriales que cuentan con mayor nivel de protección en la frontera. Además, hay que tener en cuenta que, al contrario de lo que sucede en gran medida al interior del Mercosur, en la UE los productores agrícolas cuentan con una serie de mecanismos internos de apoyo a la producción y a la exportación que funcionan también como una forma de protección a la competencia directa con los productores extranjeros.

Analicemos primeramente las condiciones de acceso de los productos agroalimentarios provenientes del Mercosur en el mercado europeo. Las relaciones comerciales de la UE con el mundo se caracterizan por la interposición de múltiples medidas y regímenes comerciales sumamente discriminatorios, lo cual termina por formar lo que se conoce como la jerarquía o pirámide de preferencias europeas. La UE aplica políticas horizontales, es decir, la PAC y las políticas referidas a la totalidad de los países que comercian con el continente, como la política comercial común, que define las condiciones de acceso al mercado europeo y las condiciones de salida de los productos europeos, a todo lo cual se suman los regímenes especiales que norman el comercio de los textiles y vestidos, del hierro y el acero. Aplica también, por otra parte, políticas verticales, que son acuerdos preferenciales específicos para ciertos países o grupos de países, que determinan para éstos las condiciones privilegiadas de acceso al mercado europeo, pero también

muchas veces las condiciones de entrada en esos mercados extranjeros de los productos europeos. De esta manera, la combinación de políticas horizontales y verticales define las medidas específicas que se aplican a las importaciones y exportaciones de la UE con relación a sus principales socios comerciales.

En ese contexto, el tema agrícola es, sin duda, muy importante para las relaciones entre la UE y el Mercosur, primeramente porque los productos correspondientes ocupan un lugar destacado en el comercio bilateral, particularmente en lo que concierne a las exportaciones del Mercosur a la UE. En segundo lugar, porque, debido a la PAC, son los productos agroalimentarios los que más barreras encuentran en el mercado europeo. Dado que la PAC predomina sobre las políticas verticales en el caso del sector agrícola, y dado asimismo que los productos agrícolas prácticamente no figuran en los acuerdos de la UE con el Mercosur, el resultado final es que los bienes agrícolas y alimentarios procedentes de este último se topan con barreras muy altas en Europa.¹⁷

El arancel promedio ponderado de los productos de origen agrícola, que representan casi la mitad de las exportaciones totales del Mercosur hacia la UE, era en 1997 de 8.0%, muy superior al arancel promedio ponderado global, que equivalía a 6.8%.¹⁸ Como se puede apreciar en el cuadro 5, los aranceles aplicados en la UE a los productos agroalimentarios provenientes del Mercosur son muy altos. Las diferencias entre los promedios arancelarios se deben a la composición de las importaciones. En ciertos casos, los aranceles promedios ponderados por las importaciones son superiores a los aranceles no ponderados, como ocurre con las carnes (grupo 01 de la CUCI), los lácteos (grupo 02), las verduras y frutas (05), los azúcares (06), los cereales (04) y las bebidas (11). Los primeros cuatro subsectores enfrentan las barreras más elevadas, con promedios ponderados que van de 19.5% a 57% —en el caso de la carne. En tales casos, aunque la protección europea y los picos arancelarios afectan fuertemente a las exportaciones pertinentes del Mercosur, no impiden totalmente el comercio bilateral ya que representan en conjunto más del 14% de las exportaciones totales del Mercosur hacia la UE. Otros cuatro rubros enfrentan aranceles muy altos, aunque inferiores a los recién mencionados: pescados y crustáceos (03), bebidas (11) y otros preparados alimenticios (09), cuyo promedio ponderado es respectivamente de 8.7%, 6.4%, y 8.3%. No obstante, sólo la primera categoría tiene un peso importante en las importaciones europeas (2.1% del total). En otros casos, como el del tabaco (12) y los alimentos para animales (08), el arancel promedio simple es superior al arancel promedio ponderado, dado que el Mercosur no logra exportar hacia la UE los productos más protegidos. Lo anterior podría deberse no exclusivamente a lo elevado de las barreras, que podría generar un sesgo de endogeneidad en el ponderador, sino a la misma especialización del Mercosur.

El grado de protección arancelaria varía mucho según la composición de las exportaciones de cada país. Argentina y Uruguay están muy castigados por las barreras impuestas a las importaciones de carne, mientras que Brasil lo está por las que pesan sobre el azúcar, las bebidas y las frutas y hortalizas. Debe notarse que las frutas y hortalizas están entre los principales productos de exportación de Brasil hacia la UE. No obstante, el café (07) y la soja y sus derivados (repartidos en las categorías 08, 22 y 42), que también figuran entre los principales productos de exportación brasileños, encuentran barreras arancelarias relativamente bajas.

A la protección arancelaria se añaden las BNA (véase nuevamente el cuadro 5), especialmente presentes en ciertas categorías como: carne (01); lácteos (02); legumbres y frutas (05); tabaco (12), y bebidas (11), con 80% o más de las importaciones —medidas por el indicador de cobertura— sujetas a ese tipo de barreras. Los animales vivos (00), y, en menor medida, los

¹⁷ El arancel aplicado a las exportaciones del Mercosur es mucho más alto que el que pesa sobre sus competidores. En 1997 el arancel ponderado referido al Mercosur era de 8.0%, únicamente inferior al arancel aplicado a la Comunidad Andina (9.4%), a Oceanía (14.5%) y al MCCA (17.4%). Esto se explica no sólo por el peso de los productos agrícolas en las exportaciones totales del Mercosur, sino también por la misma composición de sus exportaciones agrícolas (Castilho, 2000).

¹⁸ En este caso la ponderación se hace por las importaciones UE- Mercosur de 1997.

pescados (03), también se enfrentan con numerosas BNA. Las BNA más utilizadas son las medidas de control de precios, como los impuestos variables o los cupos arancelarios,¹⁹ y las medidas que limitan las cantidades, entre ellas las licencias o las autorizaciones previas. Hay que subrayar que el efecto de las BNA depende de su tipo. Las licencias automáticas, por ejemplo, son las menos apremiantes, pues no implican restricciones efectivas, aunque de todos modos dan cuenta de la preocupación del importador por los productos en cuestión, y pueden ser el anuncio de la aplicación de medidas más severas contra las importaciones. La aplicación de estas medidas puede provocar también un aumento de los costos de exportación, porque obligan a obtener los documentos de importación correspondientes. Las medidas cuantitativas y las medidas referidas a los precios difieren en cuanto a su efecto restrictivo: aparte de que estas últimas son más transparentes, las primeras, debido a la administración de los cupos y la distribución de las licencias, tienen un carácter arbitrario que puede constituir una restricción más para ciertos países. Conforme a lo anterior, las medidas más restrictivas son las que imponen el monopolio de las importaciones, seguidas de las cuantitativas, las de control de precios y, finalmente, las licencias automáticas.

Conociendo el peso que tiene la PAC en las relaciones exteriores de la UE, nadie podría extrañarse por estos resultados, y no es difícil imaginar hasta qué punto tal política perjudica a los países del Mercosur, primero por ser grandes exportadores de productos agrícolas y alimentarios y, segundo, por no gozar, como otros países, de relaciones privilegiadas con la UE. De este modo, soportan las restricciones impuestas por la PAC a los productos agrícolas de las zonas templadas, y están al mismo tiempo excluidos de las preferencias concedidas a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en lo relativo a productos tropicales. Así ocurre, por ejemplo, con el azúcar, dado que los Estados ACP se benefician de un programa de apoyo a los precios, o con el plátano, cuyas importaciones gozan de un régimen especial que favorece a estos mismos países. Cabe acotar aquí que los países latinoamericanos y los Estados Unidos elevaron ante la OMC una queja conjunta contra la UE por la aplicación de este régimen, lo que obligó a la UE a modificarlo.

Finalmente, como adelantado anteriormente, los países del Mercosur se ven también perjudicados por las subvenciones otorgadas por la PAC a los productores y exportadores europeos, que contribuyen a reducir los precios internacionales y afectan el desempeño de terceros países en los mercados externos. Las exportaciones más subvencionadas son las de carne de ganado vacuno, trigo, cereales secundarios, mantequilla y otros productos lácteos. A pesar del acuerdo suscrito en la Ronda Uruguay por la UE, en el sentido de reducir un 36% el valor de las subvenciones y un 21% el volumen de las exportaciones subvencionadas en el curso del período 1995-2000, las subvenciones europeas siguen siendo muy elevadas para ciertas exportaciones, en particular de leche y carne. Además, la flexibilidad del mencionado acuerdo permitió a la UE sobrepasar los límites máximos establecidos para ciertos años, y utilizar los créditos acumulados durante los años en que los precios favorables habían hecho innecesarias las subvenciones. De este modo, la persistencia de las subvenciones no sólo redundaba en la reducción del precio internacional de los bienes agrícolas, sino también en la inestabilidad cada vez mayor de los mismos precios, porque no es posible saber por adelantado a cuánto ascenderán las subvenciones otorgadas cada año por los países desarrollados.

¹⁹ La utilización de estas medidas se volvió muy frecuente a partir del conflicto sobre los aranceles de la Ronda Uruguay, porque las cuotas, de allí en adelante prohibidas, fueron sustituidas por los cupos arancelarios.

Cuadro 5

**BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS IMPUESTAS
POR LA UNIÓN EUROPEA A LAS IMPORTACIONES DEL MERCOSUR, 1996-1997**

CUCI Rev. 3 ^a	Categoría	Arancel promedio		Barreras no arancelarias (BNA)		Importación promedio 1995-1998	Rango
		Sencillo	Ponderado ^b	Frecuencia ^c	Cobertura ^d	(% total)	
01	Carne y preparados de carne	16.9	57.0	59.4	83.9	6.0	18
02	Productos lácteos y huevos de aves	5.0	51.0	38.5	91.2	-	17
12	Tabaco y sus productos	26.8	-	66.7	95.4	2.4	15
00	Animales vivos no incluidos en el capítulo 03	8.0	2.9	47.1	87.3	-	14
05	Legumbres y frutas	10.1	19.5	38.8	79.8	6.9	14
03	Pescado (no incluidos los mamíferos marinos), crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos y sus preparados	9.4	8.7	20.0	40.4	2.1	13
04	Cereales y preparados de cereales	8.9	51.9	18.4	9.4	0.8	12
11	Bebidas	4.1	8.6	21.1	82.4	0.3	12
06	Azúcares, preparados de azúcar y miel	9.8	37.4	-	-	0.4	10
09	Productos y preparados comestibles diversos	7.2	6.4	17.4	10.4	-	10
42	Aceites y grasas fijos de origen vegetal, en bruto, refinados o fraccionados	5.0	5.0	-	-	0.6	10
43	Aceites y grasas de origen animal o vegetal, elaborados; ceras de origen animal o vegetal; mezclas o preparados no comestibles de grasas o aceites de origen	4.2	2.7	50.0	6.2	0.1	10
08	Alimentos para animales (excepto cereales sin moler)	11.6	0.6	25.0	4.1	14.6	9
29	Productos animales y verduras en bruto ^e	1.6	0.9	26.2	29.4	0.7	9
41	Aceites y grasas de origen animal	3.8	2.1	20.0	0.1	-	9
07	Café, te, cacao, especias y sus preparados	2.0	0.2	17.0	-	6.9	6
22	Semillas y frutos oleaginosos	0.1	-	-	-	9.7	4
26	Fibras textiles (excepto las mechas (<i>tops</i>) y otras formas de lana peinada) y sus desperdicios (no manufacturadas en hilados, hilos o tejidos)	-	-	-	-	-	4
	Promedio agroalimentario	11.0	8.0	29.2	41.0	51.6	10

Fuente: Elaborado por los autores a partir del sistema de análisis e información del comercio (TRAINS) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y de la base de datos COMEXT, UE.

^a CUCI (clasificación uniforme para el comercio internacional), Rev. 3. Las categorías de la CUCI están ordenadas según el grado de protección.

^b Ponderado por las importaciones bilaterales promedio del período 1995-1998.

^c Porcentaje de productos clasificados en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), desagregados a seis dígitos, afectados por BNA.

^d Indicador de frecuencia ponderado por las importaciones promedio del período 1995-1998, que da cuenta del peso de las importaciones sometidas a por lo menos una BNA. Los aranceles corresponden a 1997; las BNA, a 1996.

^e No especificados en otra parte (nep).

En lo que se refiere a las exportaciones europeas destinadas al Mercosur, éstas ingresan bajo el régimen de la nación más favorecida (NMF), pues las reducciones preferenciales concedidas en este caso se limitan a los países latinoamericanos, en el marco del propio Mercosur o de la ALADI. En 1998, el promedio arancelario sin ponderar del Mercosur era de 15%. Argentina y Brasil son los países que imponen aranceles más altos, hecho vinculado al mayor peso que tiene en ellos la industria, pues la protección de las manufacturas es más alta que la de los productos de origen agrícola. Sin embargo, no hay grandes diferencias entre los promedios arancelarios referidos a uno y otro tipo de productos, aun cuando los valores más altos suelen corresponder a los productos manufacturados (automóviles, máquinas o zapatos). El arancel NMF promedio aplicado a los productos de origen agrícola es de 12.9%, mientras que el arancel promedio ponderado por las importaciones de la UE acumuladas entre 1995 y 1998 alcanza a 17.4%. De los aranceles aplicados por los cuatro países del Mercosur a las importaciones de productos agrícolas, los más altos son los de Uruguay, con un promedio de 14.5%, seguido por Argentina y Brasil (13.1%) y Paraguay (10.8%).

Cuadro 6

**BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS APLICADAS
POR EL MERCOSUR A LAS IMPORTACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA, 1997-1998**

CUCI Rev. 3	Categoría	Arancel promedio		Barreras no arancelarias (BNA)		Importación promedio 1995-1998	Rango
		Sencillo	Ponderado ^b	Frecuencia ^c	Cobertura ^d	(% total)	(suma)
02	Productos lácteos y huevos de aves	16.8	21.1	58	91	7.3	17
11	Bebidas	22.1	21.6	55	62	31.1	16
01	Carne y preparados de carne	14.1	13.9	61	98	3.9	14
05	Legumbres y frutas	12.8	15.7	65	83	11.1	14
03	Pescado (no incluidos los mamíferos marinos), crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos y sus preparados	12.5	11.7	54	70	3.3	13
06	Azúcares, preparados de azúcar y miel	32.5	22.2	21	18	1.3	13
09	Productos y preparados comestibles diversos	17.5	17.8	43	54	5.3	13
12	Tabaco y sus productos	18.3	15.4	33	47	2.2	13
04	Cereales y preparados de cereales	12.5	17.9	51	8	12.6	12
07	Café, te, cacao, especias y sus preparados	13.8	20.3	37	26	3.8	12
22	Semillas y frutos oleaginosos	6.5	5.7	69	100	0.1	12
51	Productos químicos orgánicos	20.1	17.9	42	29	0.0	12
00	Animales vivos no incluidos en el capítulo 03	3.7	3.0	75	100	0.5	11
26	Fibras textiles (excepto las mechas (<i>tops</i>) y otras formas de lana peinada) y sus desperdicios (no manufacturadas en hilados, hilos o tejidos)	9.3	10.1	38	63	0.0	11
29	Productos animales y verduras en bruto ^e	6.6	8.1	54	73	6.4	11
59	Materias y productos químicos ^e	12.3	13.0	39	50	0.4	11
08	Alimentos para animales (excepto cereales sin moler)	8.7	11.0	51	29	2.4	10
42	Aceites y grasas fijos de origen vegetal, en bruto, refinados o fraccionados	12.9	13.0	12	2	8.0	8
43	Aceites y grasas de origen animal o vegetal, elaborados; ceras de origen animal o vegetal; mezclas o preparados no comestibles de grasas o aceites de origen	11.8	13.0	13	-	0.2	8
41	Aceites y grasas de origen animal	9.6	9.5	18	17	0.3	7
	Promedio agroalimentario	16.9	12.9	50	49	100	11

Fuente: Elaborado por los autores a partir del sistema de análisis e información del comercio (TRAINS) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y de la base de datos COMEXT, UE.

^a CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional), Rev. 3. Las categorías de la CUCI están ordenadas según el grado de protección.

^b Ponderado por las importaciones bilaterales y acumuladas del período 1995-1998.

^c Porcentaje de productos clasificados en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), desagregados a seis dígitos, afectados por BNA.

^d Indicador de frecuencia ponderado por las importaciones promedio del período 1995-1998, que da cuenta del peso de las importaciones sometidas a por lo menos una BNA. Los aranceles corresponden a 1997; las BNA, a 1996.

^e No especificados en otra parte (nep).

En el cuadro 6 se detalla la protección por grupos de productos. Las barreras comerciales aquí analizadas, arancelarias y no arancelarias, corresponden al año 1998 en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, y a 1997 en el de Paraguay,²⁰ y por eso aparece aquí una diferencia entre el arancel de este último y el de sus tres socios, dado que en 1998 los países del Mercosur aumentaron el arancel externo común (AEC) en aproximadamente 3%. Sin embargo, la diferencia obedece también a la existencia de múltiples excepciones al AEC. Los dos promedios arancelarios presentados en el cuadro 6 —uno de ellos ponderado por las importaciones del período 1995-1998 y el otro sin ponderar— tienen una estructura similar. Los aranceles más altos son los aplicados a las importaciones de azúcar, bebidas, productos lácteos, café y té. En este caso, los aranceles promedios ponderados son superiores a 20%, llegando el del azúcar a 32.5%. Estos productos, excepto las bebidas, tienen un peso considerable en la producción local, hecho que explica lo elevado de la protección y, a la vez, la participación reducida de las importaciones. En el caso de los

²⁰ Estos datos provienen del sistema de análisis e información del comercio (TRAINS), de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y son compatibles con la información proporcionada por los organismos nacionales de los cuatro países.

productos menos protegidos, sobre todo frutas oleaginosas y animales vivos, la baja protección arancelaria se compensa con una fuerte protección no arancelaria.

En efecto, se advierte que los productos afectados por BNA son muy numerosos, pues éstas afectan a más de la mitad de las importaciones del Mercosur (53.5%). Todos los productos agrícolas y alimentarios encuentran BNA, y sólo cuatro categorías (diferentes tipos de grasas) presentan indicadores de cobertura inferiores a 20%. Debe tenerse en cuenta que Paraguay no impone ninguna BNA, lo que significa que todas las existentes corren por cuenta de los otros tres países miembros.

Cuadro 7
TIPOS DE BARRERAS NO ARANCELARIAS (BNA)
IMPUESTAS POR EL MERCOSUR A LAS IMPORTACIONES EUROPEAS
(Porcentajes)

CUCI Rev. 3 ^a	Descripción	Autorización normas y licencias	Prohibiciones	Contingentes arancelarios	Medidas arancelarias y de control de precios	Medidas antidumping y salvaguardia	Todas BNA ^b
00	Animales vivos no incluidos en el capítulo 03	100	2.5	-	-	-	100
01	Carne y preparados de carne	18.0	80.2	-	-	-	98.0
02	Productos lácteos y huevos de aves	90.6	-	-	-	-	90.6
03	Pescado (no incluidos los mamíferos marinos), crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos y sus preparados	69.9	-	-	-	-	69.9
04	Cereales y preparados de cereales	7.8	0.2	-	-	-	7.8
05	Legumbres y frutas	82.6	2.3	5.9	0.8	-	83.4
06	Azúcares, preparados de azúcar y miel	17.6	-	-	-	-	18.1
07	Café, té, cacao, especias y sus preparados	25.5	-	-	-	-	25.5
08	Alimentos para animales (excepto cereales sin moler)	5.4	27.1	-	-	-	28.6
09	Productos y preparados comestibles diversos	54.2	-	-	-	-	54.2
11	Bebidas	45.4	-	-	-	17.6	61.7
12	Tabaco y sus productos	46.9	-	-	-	-	46.9
22	Semillas y frutos oleaginosos	99.9	-	-	-	-	99.9
26	Fibras textiles (excepto las mechas (<i>tops</i>) y otras formas de lana peinada) y sus desperdicios (no manufacturadas en hilados, hilos o tejidos)	63.2	-	-	-	-	63.2
29	Productos animales y verduras en bruto ^c	72.9	13.4	-	-	-	72.9
41	Aceites y grasas de origen animal	17	-	-	-	-	17
42	Aceites y grasas fijos de origen vegetal, en bruto, refinados o fraccionados	2.1	-	-	-	-	2.1
43	Aceites y grasas de origen animal o vegetal; elaborados; ceras de origen animal o vegetal; mezclas o preparados no comestibles de grasas o aceites de origen	0.3	-	-	-	-	0.3
51	Productos químicos orgánicos	28.3	-	-	-	0.8	29.1
59	Materias y productos químicos ^c	50.2	-	-	-	-	50.2
	Total productos agroalimentarios	44.7	4.9	0.6	0.1	5.5	53.5

Fuente: Elaborado por los autores a partir del sistema de análisis e información del comercio (TRAINS) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio para y Desarrollo (UNCTAD), y de la base de datos COMEXT, UE.

^a CUCI (Clasificación Uniforme el Comercio Internacional), Rev. 3, desagregada a dos dígitos.

^b Barreras no arancelarias (BNA).

^c No especificados en otra parte (nep).

Las BNA consisten sobre todo en autorizaciones, normas o licencias de importación, impuestos por diversos motivos, pero especialmente por razones sanitarias o ambientales (véase el cuadro 7), que son por lo demás las razones por las que se prohíbe la importación de ciertos productos, como carne y alimentos para animales. En la segunda mitad de los años noventa, Brasil recurrió con frecuencia cada vez mayor a estas medidas para proteger su agricultura, que a partir de 1994 había sido perjudicada por la apreciación del real frente al dólar, resultante a su vez del plan

de estabilización aplicado ese año. Para no castigar su propia producción, Argentina y Uruguay siguieron los pasos de Brasil.

La mayoría de las medidas se aplica también al conjunto de los socios del Mercosur, es decir, no hay una discriminación particular contra los países europeos. Las únicas medidas específicas contra estos últimos se refieren a las importaciones de cerdos procedentes de Bélgica. Los productos más afectados por las BNA son los animales vivos, las frutas oleaginosas, las carnes y los productos lácteos, pues por lo menos el 90% de las importaciones correspondientes están afectadas por alguna de estas medidas. En el otro extremo, sólo en tres categorías de productos los indicadores de cobertura de las BNA son inferiores a 10%: cereales, grasas vegetales y otras grasas (CUCI 42 y 43).

4. Los productos con elevado potencial de crecimiento del comercio bilateral

Siguiendo la metodología definida anteriormente, para los cerca de 470 productos agroalimentarios presentes en el nivel más desagregado de la CUCI (revisión 3) y para cada uno de los bloques en estudio, fueron calculados los tres indicadores basados en la información de comercio internacional, además del indicador sintético de protección comercial. Los productos en cuestión forman parte de los siguientes capítulos y secciones de la CUCI: 0 (alimentos y animales vivos), 1 (bebidas y tabaco), 21 (cueros y pieles), 22 (semillas oleaginosas), 261 a 265 (fibras textiles naturales), 29 (otros productos animales y vegetales en bruto) y 4 (grasas y aceites). Quedaron excluidos de esta definición de sector agroalimentario los productos forestales, por entenderse que se trata de un sector con una dinámica competitiva propia que no es parte de los mismos procesos de negociación comercial y que requiere de estudios específicos.

La combinación de los indicadores seleccionados permite clasificar a los productos agroalimentarios según su grado de sensibilidad en las negociaciones bilaterales, teniendo en cuenta el tipo de especialización de ambos bloques, la intensidad del comercio actual y el nivel de protección comercial vigente. A su vez, la tasa de crecimiento de las importaciones permite identificar oportunidades comerciales para el bloque exportador, desde el punto de vista del dinamismo de la demanda por bienes importados.

El primer paso en la clasificación de los productos consiste en la selección de los rubros en los cuales por lo menos uno de los bloques presenta una especialización positiva. Tal procedimiento permite trabajar únicamente con los rubros de mayor interés para uno o ambos bloques, dada la presencia de ventajas comparativas. Dicha selección redujo el universo inicial de análisis de los cerca de 470 productos agroalimentarios a poco menos de 70 rubros. Considerando el número de productos en los cuales cada bloque presenta ventaja comparativa, tenemos en el caso del Mercosur una relativa concentración de dichas ventajas en las frutas y verduras, las carnes, los pescados y los aceites. Para la UE, el mayor número de productos con ventajas comparativas se encuentra en los cereales y preparados y en las bebidas. Vale destacar además, que la presencia de ventaja comparativa para ambos bloques en una misma partida comercial está presente en los azúcares y artículos de confitería, carne de ganado porcino congelada, trigo, preparados alimenticios con cacao, preparados alimenticios diversos y cigarrillos.

Enseguida, para los productos seleccionados a través del indicador de especialización, debemos combinar los cuatro indicadores definidos en la metodología en una medida sintética de su sensibilidad para las negociaciones bilaterales y de su impacto potencial sobre el comercio bilateral en caso de liberalización. Para combinar los cuatro indicadores, cada uno de ellos fue asociado a una nota según el valor que alcanzaban (véase el cuadro 8), estando la variable final que nos interesa constituida por la suma de las notas obtenidas por un mismo producto en los cuatro indicadores. Este mismo proceso se realiza dos veces, considerando inicialmente el Mercosur y enseguida la UE como el bloque exportador. Las oportunidades comerciales que se espera que sean

generadas por la liberalización son identificadas, así, para cada uno de los bloques exportadores con relación al mercado importador formado por el otro bloque y por cada uno de los productos agroalimentarios seleccionados.

En cuanto a la intensidad de los flujos bilaterales, un valor menor que la unidad quiere decir que el comercio bilateral del producto en cuestión es inferior al valor teórico o esperado, dados los pesos de los socios y del producto en el comercio mundial. Uno de los principales motivos para que esto ocurra es que las condiciones de acceso al mercado importador sean mejores para otros socios comerciales, con los cuales los intercambios serían entonces relativamente más intensos. Se puede esperar, en el caso de los productos con baja intensidad relativa de los flujos, que la liberalización comercial tenga un impacto importante sobre los intercambios bilaterales, dado el potencial de crecimiento identificado a través del llamado flujo teórico o esperado.

Siguiendo el cuadro 8, en el caso del indicador de especialización, un valor positivo y relativamente elevado (mayor o igual a 0.1 para el Mercosur y mayor o igual a 0.05 para la UE) para ambos bloques implica en una mayor sensibilidad porque se trata de un producto de interés para los exportadores tanto del Mercosur como de la UE.

Cuadro 8

**CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS
MÁS SENSIBLES SEGÚN LOS CUATRO INDICADORES SELECCIONADOS**

Nota Atribuida	Contribución al saldo (especialización)	Intensidad relativa de los flujos	Crecimiento de las importaciones	Protección comercial (indicador sintético)
0	>0.1 o 0.05 (1 bloque)	≥1.0	<2.8	<10 (UE) <11 (Mercosur)
1	>0.1 o 0.05 (2 bloques)	<1.0	≥2.8	≥10 (UE) ≥11 (Mercosur)

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

A su vez, la tasa de crecimiento de las importaciones para cada bloque y producto, y su comparación con el comportamiento del comercio mundial sectorial (que aumentó en promedio 2.8% al año a lo largo de la última década), permite identificar los mercados más dinámicos en el comercio bilateral y, por lo tanto, aquellos que conllevan un fuerte interés para el bloque exportador.

Finalmente, la protección comercial es una variable clave que puede ser asociada directamente con la sensibilidad del producto, dada la competencia con la industria local o incluso con otros socios comerciales que gozan de acceso preferencial al mercado importador en cuestión. En este estudio consideramos particularmente sensibles aquellos productos cuyo indicador final de protección comercial es superior al valor promedio del mismo indicador para el sector agroalimentario. En el caso de las medidas de protección aplicadas por la UE a las importaciones agroalimentarias provenientes del Mercosur, dicho valor alcanza 10 puntos (véase la última fila del cuadro 5), frente a 11 puntos para la protección aplicada en el Mercosur a las importaciones sectoriales provenientes de la UE (cuadro 6).

Considerando separadamente a cada uno de los bloques como exportador y partiendo del conjunto de productos seleccionados anteriormente, según el nivel de especialización comercial de los socios, se pueden alcanzar las dos listas de productos (por bloque) definidas en la metodología, siendo la primera compuesta por los productos complementarios donde sin embargo parece haber espacio para el aumento del comercio bilateral y la segunda, por los productos no complementarios en la misma situación. La complementariedad (ventaja comparativa de un socio y desventaja del otro) no implica, necesariamente, que el comercio bilateral haya agotado sus posibilidades de crecimiento. Esto es particularmente verdadero en el caso de aquellos productos con elevados

niveles de protección comercial o con una baja intensidad relativa de los intercambios bilaterales. También en los rubros que presentan un fuerte crecimiento de las importaciones por parte del socio importador es posible argumentar que existe espacio para el aumento del comercio bilateral, dada la importancia de una demanda dinámica para la expansión de las oportunidades comerciales.

Tomando inicialmente al Mercosur como el bloque exportador (cuadro 9), clasificamos los productos agroalimentarios en los cuales el bloque presenta ventaja comparativa en rubros complementarios y no complementarios, según los niveles de especialización del bloque socio, la UE. Con relación a los productos considerados como complementarios en el comercio Mercosur-UE, se observan elevados niveles de protección (superior al promedio sectorial, que es igual a diez puntos) en cerca de 40% de los rubros; los productos más afectados son las carnes, el arroz elaborado, las frutas y los jugos de frutas. En lo que concierne a la intensidad de los flujos bilaterales, como era esperado, la mayor parte de los productos complementarios en el comercio Mercosur-UE presenta un valor muy superior a la unidad para este indicador. No obstante, en el arroz elaborado, el jugo de manzana y el sorgo en grano los reducidos valores del indicador de intensidad de los flujos indican la existencia de un comercio potencial importante. En términos del crecimiento de las importaciones en la UE, menos de 1/4 de los rubros agroalimentarios complementarios en el comercio Mercosur-UE pueden ser considerados como dinámicos, relativamente al comercio mundial sectorial. Ésta es una importante conclusión, pues demuestra que el mercado agroalimentario europeo en aquellos productos que interesan al Mercosur como exportador, dado el tipo de especialización del bloque, es poco dinámico.

Tomados en conjunto, los indicadores presentados en el cuadro 9 para el comercio Mercosur-UE generan una medida sintética de las oportunidades comerciales creadas para el bloque exportador en caso de liberalización (véase la última columna del cuadro 9). En ese sentido, las principales oportunidades para el Mercosur en el mercado importador de la UE están dadas, en el caso de los productos agroalimentarios complementarios, por las siguientes categorías: (a) productos con un elevado nivel de protección y, al mismo tiempo, un fuerte crecimiento de las importaciones europeas (manzanas frescas, jugo de naranja, filetes de pescado congelados y otros pescados congelados); y (b) productos con un elevado nivel de protección y una baja intensidad relativa de los flujos (arroz elaborado).

Los demás productos complementarios con elevados niveles de protección (carne de ganado bovino deshuesada, carne y despojos preparados o en conserva, cortes de aves y despojos congelados, limones y limas, peras y membrillos frescos, jugo de uva, maíz sin moler, azúcar de caña sin refinar, pienso para animales nep, tabaco despalillado) también pueden verse beneficiados por la liberalización, aunque en menor medida que los anteriores, dado el reducido dinamismo de las importaciones europeas y la elevada intensidad de los flujos bilaterales actuales. Finalmente, una estrategia interesante, principalmente desde el punto de vista político, sería empezar la liberalización del comercio agroalimentario entre el Mercosur y la UE por aquellos productos con bajo nivel de protección pero que por el fuerte dinamismo del mercado importador, la intensidad relativamente reducida de los intercambios actuales y/o la elevada especialización del Mercosur pueden llegar a constituir una oportunidad económica para los exportadores de este bloque. Se encuentran en tal situación los siguientes productos: despojos de ganado bovino congelados, carnes de caballo, asno y mula, aves no troceadas congeladas, merluza congelada, camarones y quisquillas congelados, otros moluscos e invertebrados acuáticos, sorgo en grano, frijoles, naranjas, jugo de manzana, miel, aceites de soja, de maní y de girasol, extractos, esencias y concentrados de café.

INDICADORES DE COMERCIO INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN COMERCIAL PARA EL MERCOSUR EN EL MERCADO DE LA UE, 1998-2000

Código CUCI Rev-3	Nombre del Producto	Exportación MS-UE (1998-2000) (miles de US\$)	Contribución		Intensidad de los flujos MS-UE	Crecimiento de importaciones UE	Protección a las exportaciones del Mercosur en el mercado de la Unión Europea					Nota final
			Mercosur (MS)	Unión Europea (EU)			BNA		Ad-valorem		Protección final	
							Frecuencia	Coertura	Ponderado	Simple		
I. PRODUCTOS COMPLEMENTARIOS												
04231	Arroz semielaborado o elaborado, pulido o no, glaseado, semicocido o convertido (excepto arroz quebrado)	1,780	0.2	0	0.18	-7.36	100	100	118.9	75.9	19	2
05740	Manzanas frescas	65,576	0.16	-0.07	13.25	3.50	100	100	13	10.9	15	2
05910	Jugo de naranja	836,584	1.79	-0.13	131.9	5.06	100	100	28.4	25.5	15	2
03440	Filetes de pescado, congelados	99,668	0.27	-0.19	12.31	4.76	100	100	8.6	8.6	13	2
03428	Otros pescados congelados (excepto hígados y huevas)	34,027	0.17	-0.02	8.49	4.27	16.7	92.3	7.2	5.4	11	2
01122	Carne de ganado bovino, congelada, deshuesada	303,779	1.32	0.03	33.28	-2.59	100	100	111.6	108.4	19	1
05993	Jugo de uva (incluso mosto de uva)	2,914	0.11	0.01	3.69	-16.39	100	100	114.3	61.2	18	1
01112	Carne de ganado bovino, fresca o refrigerada, deshuesada	358,532	0.96	-0.05	35.44	0.07	100	100	78.4	67	17	1
01760	Carne y despojos de carne (excepto hígado), de ganado bovino, preparados o en conserva, n.e.p.	222,032	1.27	-0.04	112.84	-6.40	100	100	58.9	50.4	17	1
05721	Limonas y limas, frescos o secos	65,362	0.17	-0.01	42.82	1.56	100	100	15.6	12.5	15	1
05792	Peras y membrillos, frescos	83,324	0.2	-0.03	43.07	2.50	100	100	12.9	9.4	14	1
01235	Cortes de aves y despojos (excepto el hígado) congelados	190,949	0.76	0.02	21.17	-2.96	66.7	100	24	7.6	13	1
04490	Maíz sin moler, excepto semillas	193,906	2.02	-0.04	11.81	-4.12	0	0	81.9	56.7	11	1
06111	Azúcar de caña, sin refinar	17,351	3.61	-0.23	2.93	-2.81	0	0	128.4	49.7	11	1
08119	Otros residuos y subproductos vegetales, materias vegetales y residuos vegetales, granulados o no, del tipo usado como pienso (nep)	67,952	0.2	-0.04	121.38	-9.43	100	100	0	0	11	1
12120	Tabaco total o parcialmente despalillado o desnervado	399,732	1.56	-0.2	56.39	1.75	100	100	0	0	11	1
05994	Jugo de manzana	746	0.15	-0.02	0.38	2.25	0	0	14.5	14.5	8	1
06160	Miel natural	50,814	0.16	-0.02	58.69	3.00	0	0	23.8	23.8	8	1
04530	Sorgo en grano, sin moler	950	0.12	0	0.62	-7.80	0	0	6.7	5	6	1
03639	Otros moluscos e invertebrados acuáticos, congelados, secos, salados o en salmuera	79,810	0.37	-0.03	35.07	4.06	0	0	4	3.9	6	1
42119	Aceite de soja refinado y sus fracciones	8,317	0.21	0.03	4.59	10.91	0	0	8.6	8.6	6	1
05773	Anacardos (nueces de acajú)	13,745	0.32	-0.03	11.75	5.15	0	0	0	0	4	1
22240	Semillas de girasol	123,823	0.24	-0.08	67.14	3.92	0	0	0	0	4	1
07131	Extractos, esencias y concentrados de café y preparados a base de dichos productos o a base de café; sucedáneos del café y sus extractos, esencias y concentrados	35,232	0.47	0.01	9.43	2.44	100	0	5.3	5.4	9	0

Cuadro 9 (conclusión)

Código CUCI Rev-3	Nombre del Producto	Exportación MS-UE (1998-2000) (miles de US\$)	Contribución		Intensidad de los flujos MS-UE	Crecimiento de importaciones UE	Protección a las exportaciones del Mercosur en el mercado de la Unión Europea					Nota final
			Mercosur (MS)	Unión Europea (EU)			BNA		Ad-valorem		Protección final	
							Frecuencia	Coertura	Ponderado	Simple		
01252	Despojos comestibles de ganado bovino, congelados	12,435	0.11	0	7.29	-17.72	0	0	38.7	26.7	8	0
03611	Camarones y quisquillas congelados	168,171	0.51	-0.26	12.41	2.67	0	0	12.2	12.2	8	0
05711	Naranjas, frescas o secas	50,272	0.13	-0.03	13.4	-1.24	0	0	25.4	23.8	8	0
03427	Merluza congelada (excepto hígados y huevas)	38,581	0.11	-0.02	87.95	-2.23	0	0	13.8	13.8	8	0
01232	Aves no troceadas, congeladas	6,770	0.72	0.04	2.75	-4.68	0	0	32.6	2.8	7	0
07111	Café sin tostar, no descafeinado	1,124,482	4.5	-0.77	66.3	-0.93	100	0	0	0	7	0
42131	Aceite de cacahuete (maní) en bruto	38,565	0.11	-0.02	151.65	-4.41	0	0	4.7	4.7	6	0
42151	Aceite de girasol o cártamo en bruto	95,752	1.62	-0.01	36.57	1.60	0	0	6.2	6.2	6	0
42159	Aceite de girasol o cártamo refinado y sus fracciones	2,768	0.19	0.01	2.26	-5.51	0	0	9.5	9.5	6	0
01240	Carne de caballo, asno, mula o burdégano, fresca, refrigerada o congelada	78,067	0.18	-0.03	112.87	-3.98	0	0	4.9	4.9	6	0
05423	Frijoles, excepto habas comunes y habas caballares	47,944	0.17	-0.03	24.96	-1.03	0	0	0.1	1.5	5	0
08131	Torta de soya	2,391,788	6.12	-0.28	184.38	-0.11	0	0	0	0	4	0
08135	Torta de semillas de girasol	118,823	0.25	-0.02	246.52	0.38	0	0	0	0	4	0
22212	Cacahuetes (maníes) sin tostar ni sometidos a otro tipo de cocción, descascarados	110,540	0.39	-0.05	82.31	-1.92	0	0	0	0	4	0
22220	Soja	1,730,905	4.47	-0.37	100.56	-1.75	0	0	0	0	4	0
II. PRODUCTOS NO COMPLEMENTARIOS												
04120	Otros tipos de trigo (incluso escanda) y morcajo o tranquillón, sin moler	1,722	0.76	0.13	0.07	6.76	100	100	50.9	17.1	16	4
01222	Carne de ganado porcino, congelada	5,937	0.12	0.19	0.71	3.22	100	100	12.3	4.2	14	4
06129	Otros azúcares de caña o de remolacha y sacarosa pura, en estado sólido, con adición de sustancias saporíferas o colorantes	7,353	1.44	0.2	0.71	3.08	0	0	132.6	82.6	12	4
09899	Otros preparados alimenticios	2,546	0.14	0.24	0.15	4.17	0	0	9.2	11	7	3
06229	Otros artículos de confitería preparados con azúcar (incluso chocolate blanco), que no contengan cacao	4,906	0.1	0.07	0.75	3.02	0	0	1.3	1.3	6	3
12220	Cigarrillos que contengan tabaco	62,744	0.22	0.27	2.2	-19.48	100	100	49.9	49.9	17	2
07390	Preparados alimenticios que contengan cacao (nep)	964	0.1	0.08	0.16	1.26	0	0	0	0	4	2
42111	Aceite de soja en bruto, desgomado o no	14,107	3.76	0.05	2.7	-11.60	0	0	5.6	5.6	6	1

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de datos de comercio internacional COMERPLAN de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y sistema de análisis e información del comercio (TRAINS).

Cuadro 10

INDICADORES DE COMERCIO INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN COMERCIAL PARA LA UE EN EL MERCADO DEL MERCOSUR, 1998-2000

Código CUCI Rev-3	Nombre del Producto	Exportación MS-UE (1998-2000) (miles de U\$)	Contribución		Intensidad de los flujos MS-UE	Crecimiento de importaciones UE	Protección a las exportaciones de la Unión Europea en el Mercosur				Nota final	
			Mercosur (MS)	Unión Europea (EU)			BNA		Ad-valorem			Protección final
							Frecuencia	Coertura	Ponderado	Simple		
I. PRODUCTOS COMPLEMENTARIOS												
11242	Aguardientes obtenidos de la destilación de vino o de orujo de uva	2,936	0	0.22	0.7	6.73	50	59.8	22.9	22.3	16	3
11217	Vino de uvas frescas (excepto vino espumoso); mosto de uva con la fermentación impedida o detenida mediante adición de alcohol	58,195	0.09	0.16	2.36	2.86	75	96.3	34.2	25	18	2
02221	Leche, en estado sólido con un contenido graso en peso, no superior al 1.5%	1,833	0	0.06	0.3	-13.83	75	86.6	24.8	21.5	17	2
11215	Vino espumoso	29,308	-0.02	0.11	5.27	12.19	75	85.7	22	21.3	17	2
11249	Licores y bebidas alcohólicas destiladas (nep)	11,165	-0.03	0.13	1.81	8.62	50	69.7	21.2	20.9	16	2
02499	Queso y cuajada, otros	14,175	0.07	0.08	0.85	-12.27	50	72.2	19	18.3	15	2
11230	Cerveza de malta (incluso ale, cerveza oscura fuerte y cerveza negra fuerte)	6,608	-0.03	0.17	0.63	-15.1	50	47.1	22.7	22.3	15	2
04300	Cebada sin moler	5,404	-0.01	0.12	0.99	-13.5	75	100	9.8	9.2	14	2
09893	Preparados alimenticios para lactantes, acondicionados para la venta al por menor, de harina, sémola, almidón o féculas o extracto de malta (que no contenga	4,442	-0.01	0.08	1.48	22.08	25	10.9	20.4	19.8	14	2
04830	Macarrones, fideos y productos análogos (pastas sin cocer, sin relleno ni preparadas de otra forma)	13,650	-0.03	0.06	4.09	5.37	25	2.5	19	18.3	12	2
02222	Leche y crema, en estado sólido, con un contenido graso, en peso, de más del 1.5%	26,694	0.01	0.2	3.35	-10.9	75	99.8	24	20.4	17	1
11241	Whisky	150,964	-0.2	0.27	14.86	2.01	50	51	18.3	18.5	15	1
04842	Bizcochos dulces, waffles y obleas, pan de jengibre y productos análogos	11,346	0.02	0.08	1.36	-2.21	25	4.3	21	20.3	13	1
04820	Malta, tostada o no (incluso harina de malta)	41,647	-0.14	0.08	13.57	-2.27	50	2.1	17	16.3	13	1
II. PRODUCTOS NO COMPLEMENTARIOS												
04120	Otros tipos de trigo (incluso escanda) y morcajo o tranquillón, sin moler	955	0.76	0.13	0.03	66.99	75	100	6.5	6.1	13	4
06129	Otros azúcares de caña o de remolacha y sacarosa pura, en estado sólido, con adición de sustancias saporíferas o colorantes	65	1.44	0.2	0.01	-51.37	50	55.3	20.7	19.5	16	3
01222	Carne de ganado porcino, congelada	5,260	0.12	0.19	0.59	-13.95	75	99.9	13	13.3	15	3
06229	Otros artículos de confitería preparados con azúcar (incluso chocolate blanco), que no contengan cacao	12,676	0.1	0.07	1.77	10.38	25	14.1	23	22.3	14	3
09899	Otros preparados alimenticios	33,550	0.14	0.24	1.84	8.06	37.5	70.4	18.4	16.6	14	3
12220	Cigarrillos que contengan tabaco	7,030	0.22	0.27	0.24	-8.21	25	2.5	23.3	23.5	13	3
04610	Harina de trigo o de morcajo o tranquillón	227	0.08	0.12	0.05	35.93	50	0	15	14.3	11	3
07390	Preparados alimenticios que contengan cacao (nep)	13,112	0.1	0.08	1.78	-17.63	25	10.5	22.9	22.3	14	2

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de datos de comercio internacional COMERPLAN de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y sistema de análisis e información del comercio (TRAINS).

Tomando a la UE como el bloque exportador (cuadro 10), observamos inicialmente que los productos agroalimentarios en los cuales el bloque presenta ventaja comparativa son básicamente rubros procesados, y que la protección practicada por el Mercosur en esos productos es relativamente elevada, igual o superior, en todos los casos, al promedio sectorial de 11 puntos. Con relación a lo observado en las exportaciones del Mercosur destinadas a la UE, aquí hay una mayor proporción de productos con intensidad relativa de los flujos menor que la unidad (40% de los rubros complementarios), lo que podría indicar la existencia de un potencial de comercio interesante para la UE. Finalmente, el mercado importador representado por los cuatro países sudamericanos es relativamente dinámico en aquellos productos que más interesan a los exportadores europeos (poco más de la mitad de los productos complementarios presentan una tasa de crecimiento de las importaciones superior al promedio sectorial), aunque en muchos casos partiendo de niveles reducidos de importación.

Los productos agroalimentarios complementarios que representan buenas oportunidades comerciales para la UE en el mercado sudamericano presentan las siguientes características: (a) un nivel de protección elevado asociado a una baja intensidad de los flujos (leche en estado sólido, queso y cuajada, cebada y cerveza de malta); (b) un nivel de protección elevado y un fuerte dinamismo de las importaciones (vinos, licores y bebidas alcohólicas destiladas nep, preparados alimenticios para lactantes, pastas); o (c) las tres características anteriores en conjunto (aguardientes de uvas). Los productos con un elevado nivel de protección pero sin cualquiera de las otras características que permiten identificar a las principales oportunidades comerciales son los siguientes: leche y crema en estado sólido (con un contenido graso de más de 1.5%), *whisky*, productos de panadería y malta. En estos casos, los exportadores europeos también deberán ser beneficiados por la liberalización del comercio bilateral.

La selección de productos agroalimentarios con menor nivel de protección a partir de los cuales se podría iniciar el proceso de liberalización comercial es menos clara en el caso de las exportaciones provenientes de la UE con destino al Mercosur. Esto porque los rubros en los cuales el bloque europeo posee ventajas comparativas son algunos de los más protegidos en la frontera del Mercosur y, por lo tanto, algunos de los más sensibles en el comercio bilateral. No obstante, como el proceso de liberalización deberá ser negociado conjuntamente en los niveles agrícola e industrial (éste es un punto en el cual los países sudamericanos no están dispuestos a ceder), y como la UE tiene una especialización mucho más fuerte en este último sector, al contrario del Mercosur, ciertamente se podrá identificar productos industriales menos sensibles en el comercio bilateral por los cuales se podría empezar la liberalización.

Con relación a los productos no complementarios, ya sea tomando la UE como exportador o el Mercosur, hay que tener en cuenta la existencia de productores competitivos en los dos bloques, al punto de que ambos llegan a ser exportadores importantes del mismo producto por lo menos en cuanto a su clasificación CUCI. No obstante, en los casos en que la protección es excesiva (asimismo el apoyo interno, no considerado en este análisis), ésta posiblemente estará beneficiando a los productores menos competitivos al interior de los bloques. Es en el espacio generado por el desplazamiento de los productores menos competitivos que se podría esperar un aumento del comercio bilateral en caso de liberalización, con la posible excepción del azúcar elaborado.

La observación de diferenciales de valores unitarios de exportación, es decir, la relación entre el valor unitario del producto exportado por el Mercosur hacia la UE y el mismo producto exportado desde la UE hacia el Mercosur, hace pensar en la diferenciación de producto en algunos casos. En efecto, en los cigarrillos, los artículos de confitería, los preparados alimenticios con cacao y los preparados alimenticios diversos, los diferenciales de precios son tan claros (entre 30% y 90%) que permiten argumentar que los productos que hacen parte del comercio Mercosur-UE no son los mismos que constituyen los intercambios UE-Mercosur. Así, aunque en esos casos se haya identificado a los productos como no complementarios, dada la agregación de las partidas comerciales, al interior de esas partidas la diferenciación de producto hace que cada bloque opere en segmentos distintos del mercado bilateral, constituyendo, por lo tanto, un caso más de complementariedad que de competencia. Las excepciones estarían dadas por el trigo, la carne de ganado porcino congelada y el azúcar elaborado,

productos en los cuales parece sí haber una competencia directa entre el Mercosur y la UE en el comercio bilateral. No es por casualidad que estos últimos productos presentan algunos de los más elevados niveles de protección comercial entre los rubros agroalimentarios, tanto en el Mercosur como en la UE, dejando antever su elevada sensibilidad para las economías de ambos bloques.

Así, en la presente sección observamos detalladamente la situación actual del comercio agroalimentario entre el Mercosur y la UE, los niveles de especialización y la protección practicada por cada bloque frente a las importaciones provenientes del otro bloque. Las principales conclusiones refuerzan la fuerte complementariedad identificada anteriormente, puesto que en las listas de productos a las cuales llegamos para cada bloque existe un número mucho mayor de productos complementarios que no complementarios. Además, en algunos de estos últimos se logró identificar que de hecho cada bloque se ha especializado en la comercialización de productos distintos, no directamente competitivos. Tales resultados parecen ser importantes en el sentido de reforzar la necesidad de avanzar en la liberalización del comercio bilateral, pensando en los beneficios derivados del aumento de los intercambios, y sin dejar que presiones localizadas terminen por embargar todo el proceso.

De una manera general, vimos que el Mercosur tiene grandes posibilidades de beneficiarse de una eventual liberalización del comercio bilateral a través del aumento de las exportaciones hacia la UE de productos frescos o congelados, pero con una baja elaboración industrial. Las carnes, los pescados, las frutas y derivados, los azúcares y los aceites deberían ser los sectores más beneficiados, pero se debe esperar una mayor resistencia frente a la liberalización en el caso de las carnes y las frutas y derivados, dados los fuertes niveles de protección actuales que reflejan la sensibilidad de estos subsectores. En el azúcar y ciertas carnes, el control ejercido por los llamados contingentes arancelarios en la UE es el principal obstáculo para que el Mercosur pueda penetrar más fuertemente en esos mercados.²¹ Dada la elevada sensibilidad de los rubros citados anteriormente, tanto por una cuestión de protección a los propios productores europeos como debido a programas que buscan favorecer a ciertos países exportadores no europeos (como las ex-colonias europeas en Asia, Caribe y Pacífico), parece más plausible que entre el Mercosur y la UE se negocie la ampliación de los contingentes arancelarios actualmente vigentes para estos productos antes que la eliminación de los aranceles. Por otro lado, se identificó también un grupo de productos de menor sensibilidad en la UE, pero que se revisten de importancia para el Mercosur, por los cuales se podría iniciar el proceso de liberalización con importantes ganancias desde el punto de vista económico y, principalmente, político.

Asimismo, algunos productos agroalimentarios exportados por la UE deberían ser beneficiados por el aumento del comercio bilateral tras la liberalización. Se trata principalmente de rubros procesados de los subsectores bebidas, lácteos y cereales. Parece importante destacar la elevada protección relativa de esos rubros en el Mercosur, así como el buen dinamismo de las importaciones de esos productos realizadas por el bloque en la última década y, en muchos casos, la relativamente baja intensidad de los intercambios bilaterales actuales. Todos esos factores permiten señalar al Mercosur como un mercado de interés para la UE no sólo al nivel industrial, como es ampliamente reconocido, sino también en aquellos rubros agroalimentarios en los cuales los países europeos presentan ventajas comparativas.

En el próximo capítulo, el análisis de las condiciones competitivas ex-ante permitirá aclarar la posición relativa del Mercosur y la UE en la producción y el comercio agroalimentarios, trayendo nuevos elementos a la discusión de las ventajas y desventajas de cada bloque.

²¹ Los contingentes arancelarios reemplazaron a las cuotas de importación, prohibidas a partir de la Ronda Uruguay. No obstante, en ciertos casos siguen representando una barrera insuperable para aquellos países no contemplados por aranceles preferenciales bajo los contingentes.

II. Análisis de la competitividad agroalimentaria en el Mercosur y la Unión Europea (UE)

No es fácil definir qué es competitividad. En el nivel macroeconómico, ser competitivo significa que un país es capaz de elevar en forma duradera el nivel de vida de sus habitantes. Esta competitividad es diferente de la de las empresas, en que los resultados se miden más bien por la conquista de mercados. Es decir, lo que gana uno, lo pierde otro, ecuación que no se da en el nivel macroeconómico, porque el crecimiento de un país muchas veces es positivo para los demás.

Además de la dimensión micro y macroeconómica, la competitividad tiene una dimensión temporal, según sea de corto plazo o de largo plazo. La competitividad de corto plazo se puede definir como la capacidad de un país de fijar precios favorables frente a sus socios, lo cual se expresa por la tasa de cambio efectiva real. Por su parte, la competitividad de largo plazo puede estimarse por el nivel y el crecimiento de la productividad.

El objetivo de este capítulo es analizar la competitividad de la UE y del Mercosur, así como la de sus Estados miembros, en el ámbito agroalimentario. Ello proporcionará antecedentes adicionales a los vistos en el capítulo I y también fundamentales en cuanto a las eventuales consecuencias de una liberalización progresiva del comercio agroalimentario. Ahora bien, como los resultados de este sector dependen en gran medida del contexto en que opera, también

hay que tomar en cuenta el nivel macroeconómico. En este nivel, la competitividad de los países en el largo plazo se estimará aquí por la capacidad de aumentar el nivel de vida de sus habitantes, es decir, por la evolución del PIB *per cápita*. Varias ventajas tienen a este respecto las sociedades más ricas: mientras más elevado sea el nivel de vida, mayores exigencias pesarán sobre los agricultores en cuanto a atender a consumidores que compran productos caros y de mayor valor agregado. Por otra parte, en las sociedades con elevado PIB *per cápita* tiende a ser menor el grado de autoconsumo de los agricultores. Con el PIB *per cápita* es posible también delimitar el contorno en que opera el sector agroalimentario, en el cual influyen variables que no se toman explícitamente en cuenta en este análisis, como el grado de desarrollo de los sectores financiero, jurídico, político y otros. En efecto, en igualdad de circunstancias, un agricultor podrá obtener mejores resultados si goza de facilidades de crédito, de un régimen vigente de derecho de propiedad y de una sociedad relativamente libre de corrupción.

La competitividad del sector agroalimentario depende también del contexto macroeconómico de corto plazo, siendo uno de sus elementos fundamentales el precio de los productos agroalimentarios del país frente al precio de los competidores. Ello afecta tanto a las ventas al extranjero como en el mercado interno. Ahora bien, el precio de los productos agrícolas de un país depende en parte de los precios obtenidos por los agricultores, pero sobre todo de la tasa de cambio vigente entre el país y sus socios comerciales. El indicador que mide la evolución de las tasas de cambio bilaterales y la evolución de los precios internos es la tasa de cambio efectiva real (TCER). En este capítulo se analizará, entre otras cosas, la evolución de la TCER a lo largo de la última década.

La parte final de este capítulo se dedicará al desempeño del sector agroalimentario en el largo plazo y el corto/mediano plazo. La competitividad de largo plazo se estimará por medio del nivel y la evolución de la productividad del trabajo. Para comparar los niveles de productividad, se estimaron factores específicos de conversión monetaria, cuya principal ventaja es que toman en cuenta la subvaluación de las monedas y de la productividad de los países del Mercosur. Después se analizará en qué medida la productividad de la tierra, la mecanización, el capital humano y la investigación y desarrollo (ID) pueden influir en el desempeño de un país. Ahora bien, en cuanto a los resultados sectoriales de corto plazo, recurrimos a un indicador de precios relativos, con el que se comparan los precios al productor vigentes en un país con los precios vigentes en el país de referencia, que en este estudio es Francia. Entendemos que una medida global de la productividad de los factores sería preferible a considerar únicamente las productividades del trabajo y de la tierra en el sector agropecuario. No obstante, las limitaciones en cuanto a la información disponible para el sector y para el conjunto de países considerados en este estudio, muchos de los cuales no cuentan con datos sobre el stock de capital sectorial, nos impidieron calcular la productividad de la manera que sería ideal. La productividad del trabajo es entonces utilizada en este estudio como “*proxy*” de la productividad global del sector agropecuario, siendo además complementada por otros indicadores tales como el rendimiento de la tierra, la intensidad del uso de capital y la investigación y desarrollo. Con estos indicadores esperamos agregar al análisis, información fundamental para explicar el desempeño y la eficiencia productiva del sector agropecuario de los países estudiados.

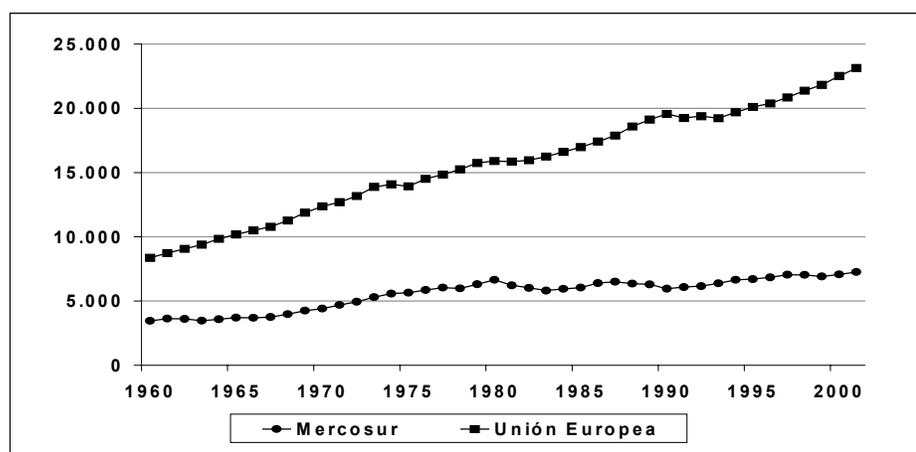
Por otro lado, reconocemos que el análisis de la competitividad sectorial de un país o una empresa debería idealmente incluir aspectos que van más allá del segmento productivo, es decir, la comercialización, el financiamiento y la eficacia de las políticas de apoyo pueden ser tan importantes para el desempeño final como la eficiencia productiva. Si bien tratamos de incluir en el análisis algunos aspectos fundamentales de la competitividad macro y microeconómica, un enfoque amplio (sistémico) de este tema debería además evaluar los niveles meso (políticas que impactan al sector como un todo) y meta (patrones de organización jurídica, política y económica del país). Esto porque la competitividad es, al fin, el resultado de un complejo conjunto de condiciones que — afectando a los proveedores, clientes y la empresa misma, el contexto regulatorio y las instituciones

de apoyo— termina por reflejarse en la producción y la comercialización más eficiente de un producto.

A. Resultados macroeconómicos de largo plazo

Como dijimos recién, la competitividad de largo plazo de una nación puede medirse por la capacidad de elevar el nivel de vida de sus habitantes, lo que mediremos indirectamente, por el crecimiento del PIB *per cápita*. En el gráfico 3 se muestra el desempeño de los países del Mercosur y de la actual UE (15 países) a este respecto. De 1960 a 2001, el PIB *per cápita* europeo creció a una tasa promedio anual de 2.5%, frente a una de 1.8% en los países sudamericanos. En 1960, el PIB europeo era poco más de dos veces superior al de estos últimos; en 2001 era casi tres veces superior.

Gráfico 3
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA, 1960-2001
(Con paridad del poder adquisitivo de 1993; en dólares)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators 2001, Washington, D.C., abril de 2001, para el período 1960-1999; en lo referente al período 2000-2001, proyecciones de las tendencias del PIB *per cápita* sobre la base de Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII), base de datos CHELEM.

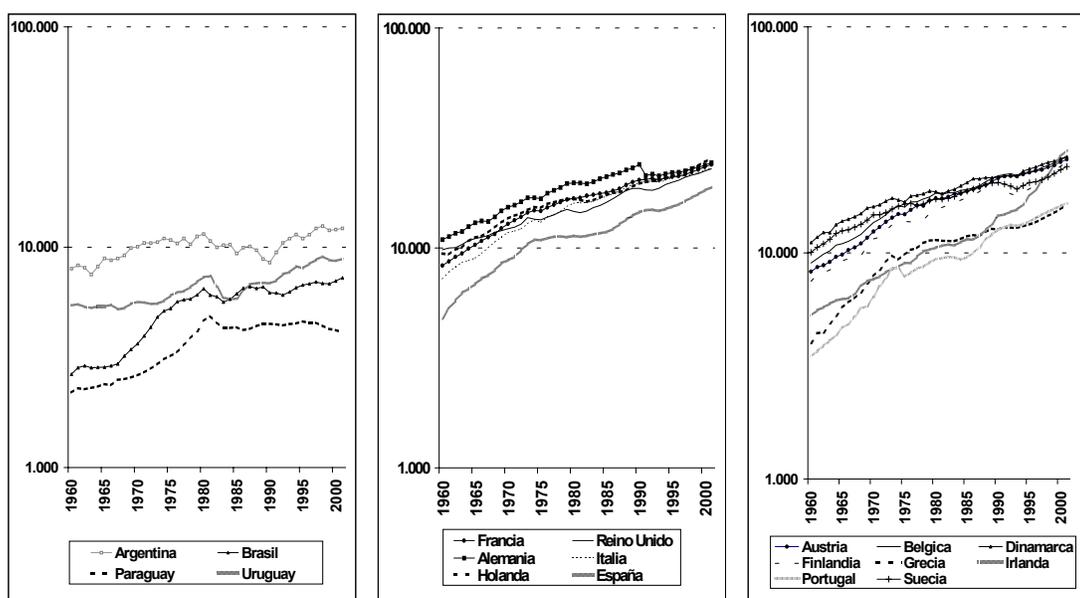
En el cuadro 11 y en el gráfico 4 se presenta la evolución del PIB *per cápita* en los dos bloques. En 1960, en todos los países sudamericanos considerados, exceptuando a Argentina, el PIB *per cápita* era inferior a 6 000 dólares (con paridad del poder adquisitivo de 1993). Uruguay estaba casi al mismo nivel que España, Grecia, Irlanda y Portugal. El PIB *per cápita* de Argentina, en cambio, se acercaba al de los demás países europeos. En los cuatro decenios siguientes, el PIB *per cápita* de cada bloque presentó una tendencia distinta. Si el nivel de vida argentino superaba el de varios países europeos en 1960, en 2001 todos éstos sobrepasaron a los del Mercosur. Al comienzo de la década de 1990 se aceleró el crecimiento de Argentina, pero en los últimos años quedó demostrada la fragilidad de esa situación. Entre los demás países del Mercosur, Brasil fue el único que tuvo cierto dinamismo, principalmente hasta 1982. En Uruguay, al contrario, el nivel de vida prácticamente se mantuvo estancado, con cortos períodos de algún dinamismo, especialmente en las décadas de 1970 y 1990. Mientras si bien Paraguay mostró dinamismo en las décadas de 1960 y 1970, su desempeño fue crecientemente negativo de allí en adelante.

Cuadro 11
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: TASA PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA (CON PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO), 1960-2001
(US\$ de 1993)

	1960-1973	1973-1982	1982-1989	1989-2001	1960-2001
Argentina	2.2	-0.6	-1.7	2.7	1.0
Brasil	4.7	2.4	1.5	0.8	2.5
Paraguay	2.3	5.0	-0.2	-0.7	1.5
Uruguay	0.1	2.0	0.6	2.1	1.2
Mercosur	3.3	1.4	0.6	1.2	1.8
Austria	4.3	2.4	2.3	2.0	2.8
Bélgica	4.3	1.9	2.1	2.0	2.7
Dinamarca	3.5	0.8	2.0	2.0	2.2
Finlandia	4.5	2.3	3.3	2.0	3.0
Francia	4.3	2.0	2.1	1.7	2.6
Alemania	3.4	1.7	2.4	0.5	2.0
Grecia	7.1	1.7	1.8	2.2	3.5
Irlanda	3.7	2.8	3.1	7.1	4.2
Italia	4.6	2.5	2.7	1.6	2.9
Luxemburgo	3.1	0.6	5.5	4.5	3.3
Países Bajos	3.6	1.0	2.2	2.7	2.4
Portugal	7.2	1.3	3.3	2.9	3.9
España	6.2	1.0	3.1	2.7	3.4
Suecia	3.4	1.2	2.2	1.5	2.2
Reino Unido	2.6	0.8	3.4	1.9	2.1
Unión Europea	4.0	1.6	2.6	1.7	2.5

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators 2001, Washington, D.C., abril de 2001, para el período 1960-1999; en lo referente al período 2000-2001, proyecciones de las tendencias del PIB per cápita sobre la base de Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII), base de datos CHELEM.

Gráfico 4
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA, 1960-2001
(Con paridad del poder adquisitivo de 1993; escala semilogarítmica)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators 2001, Washington, D.C., abril de 2001, para el período 1960-1999; en lo referente al período 2000-2001, proyecciones de las tendencias del PIB per cápita sobre la base de Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII), base de datos CHELEM.

A la inversa, los países de la UE en su conjunto crecieron en forma relativamente rápida y acrecentaron su nivel de vida a una tasa de 2.5% anual, por lo menos, desde 1960. A partir de ese año, los países europeos más pobres y más atrasados en lo tecnológico recuperaron el terreno perdido e incluso registraron tasas de crecimiento muy superiores a las de los países más ricos. El ejemplo más claro es el de Irlanda, que hoy tiene un PIB *per cápita* idéntico al de estos últimos. Este dinamismo, relativamente reciente, se debe en gran parte al establecimiento en Irlanda de diversas empresas multinacionales y al aumento de las exportaciones correspondientes. Por otra parte, el crecimiento del PIB *per cápita* de los dos bloques fue más rápido entre 1960 y 1973 que en el período siguiente: en América del Sur, el crecimiento registró una violenta desaceleración en la década perdida de 1980, pero se recuperó en el decenio siguiente. Sin embargo, ello fue insuficiente para compensar el rezago con respecto a los países de la UE.

B. Resultados macroeconómicos de corto plazo

1. La tasa de cambio efectiva real

En el corto plazo, las ventas en los mercados interno y externo dependen en gran medida de la relación existente entre el precio del bien en el país productor y el precio aplicado al mismo bien por los competidores extranjeros. El indicador que se utiliza con mayor frecuencia para medir este aspecto, es decir, la competitividad-precio de un país, es la tasa de cambio efectiva real (TCER). Se trata de un indicador multilateral, que permite considerar, en lo concerniente a un país determinado, todas las variaciones de la tasa de cambio de la moneda del país frente a la moneda de los países socios, corregidas por las variaciones de los precios internos del país frente a sus socios. Ahora bien, estas fluctuaciones de las tasas bilaterales y de los precios relativos pueden ponderarse por las exportaciones o por las importaciones.

Ponderada por el flujo de las exportaciones, la evolución de la TCER (llamada en este caso TCER-exportación) refleja los progresos o las pérdidas de competitividad-precio de los productos de un país frente a sus competidores en los mercados hacia los cuales más exporta. Cuando se pondera la TCER por el flujo de las importaciones (TCER-importación), se mide más bien la variación del nivel de precios de un país frente a los movimientos de precio de sus principales competidores en su mercado interno. Así, la TCER-exportación representa la competitividad entendida como los progresos obtenidos en la conquista de nuevas posiciones de mercados externos, mientras que la TCER-importación se aproxima más a la noción de competitividad como capacidad de defender y conservar la posición en el propio mercado interno. Por lo tanto, un aumento (reducción) de la TCER-exportación implica un aumento (reducción) de los precios de los productos exportados por el país frente a los productos exportados por los competidores, y refleja así un descenso (ascenso) de la competitividad del país en los mercados internacionales. La interpretación de la TCER-importación es idéntica, pero referida a la competitividad del país frente a sus rivales en su propio mercado interno.²²

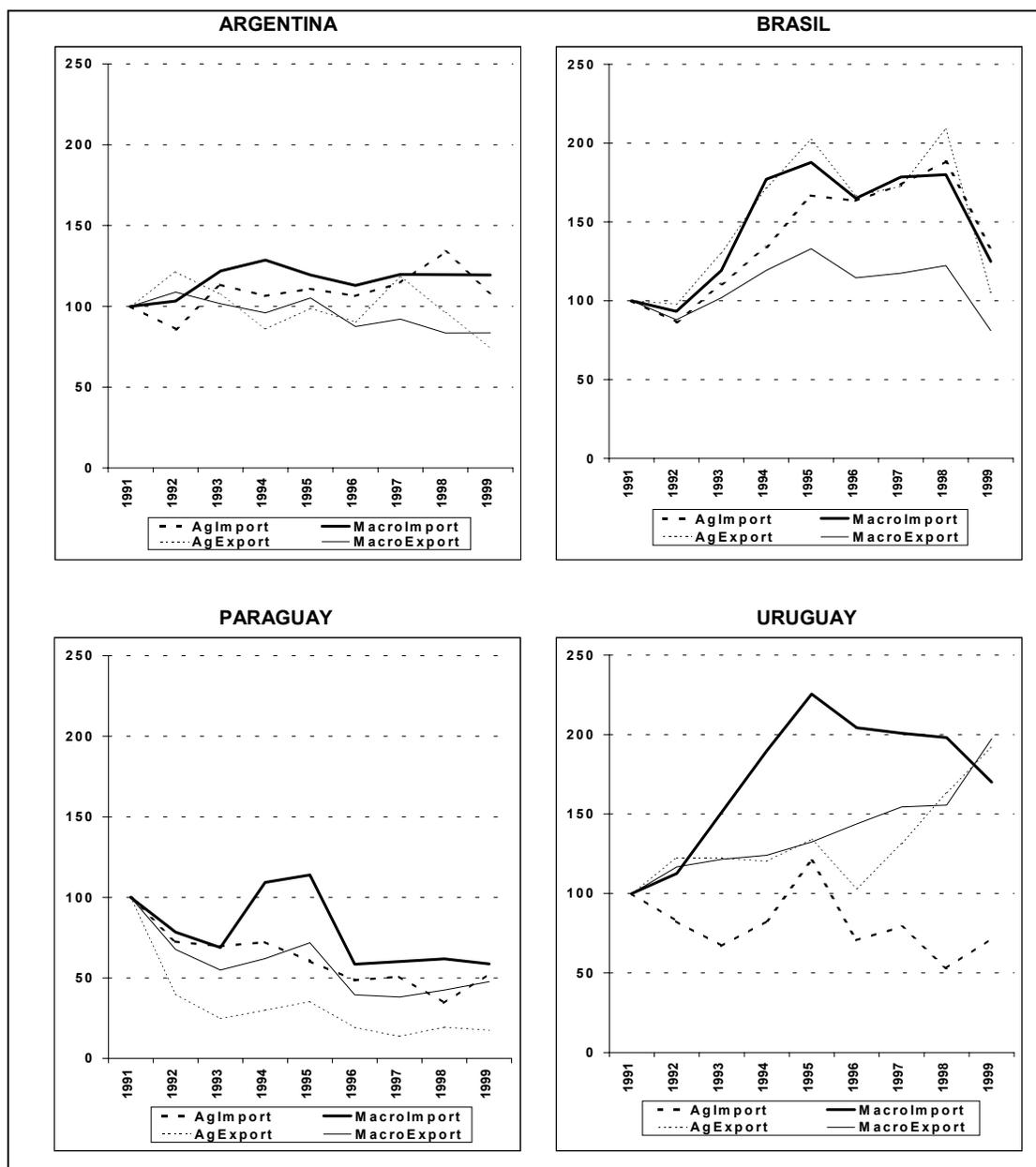
En lo que sigue examinaremos, primero, el desempeño de la economía y los intercambios totales de un país, utilizando para ello el índice global de precios. En segundo lugar, propondremos una versión más restringida de la TCER, es decir, una centrada en los precios y los intercambios agrícolas.

²² En los análisis pertinentes, el Banco Mundial, la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional (FMI) también utilizan este índice. Sin embargo, las tasas calculadas por estos organismos no son enteramente apropiadas para nuestro estudio, porque se basan sobre todo en la evolución de los precios y de los intercambios de bienes manufacturados, mientras que el presente estudio, sin dejar de lado esas variables, se centra más bien en los precios e intercambios agrícolas. Además, es importante distinguir entre el flujo de las exportaciones y el de las importaciones, cosa que no hacen los índices de la tasa de cambio efectiva real (TCER) del Banco Mundial y del FMI.

Con relación a los países del Mercosur (gráfico 5), a excepción de Paraguay, donde en general disminuyeron en el período 1991-1999, las TCER de los restantes países aumentaron, aunque esta evolución se vio contrarrestada en 1999 por las crisis cambiarias. De ese modo, en Argentina y Brasil las TCER, después de un movimiento ascendente, descendieron en general en 1999 hacia el nivel de 1991.

Gráfico 5

PAÍSES DEL MERCOSUR: TASA DE CAMBIO EFECTIVA REAL PONDERADA POR LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES, 1991-1999



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes del Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII) y de la Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL.

Nota: Tasa de cambio efectiva real (TCER) macroeconómica y TCER agrícola (Ag) ponderadas por las exportaciones y por las importaciones.

En el nivel sectorial (Ag) y en el macroeconómico (Macro), Argentina se caracterizó por una mejor competitividad-precio en su propio mercado que en los mercados externos, pues el régimen de cambio fijo redujo el dinamismo de sus exportaciones. Aún más que Argentina, Brasil, su principal socio comercial, adoptó hacia 1995 un régimen de cambio que redundó en una apreciación del real frente al dólar, en gran medida mantenida hasta 1998, período en que sus TCER muestran una clara pérdida de competitividad. La incidencia de la apreciación del real sobre la TCER argentina y de los demás países del Mercosur debe ser tomada en consideración. En efecto, Brasil es un importante socio comercial de Argentina en cuanto al origen y destino de los productos.²³ Debido a la apreciación del cambio, el precio de los productos brasileños no fue favorable a la competitividad nacional e internacional de este país y, aunque tampoco lo fueron los precios aplicados en Argentina, la mayor apreciación relativa de la moneda brasileña permitió en cierto modo a Argentina mantener o incluso incrementar su competitividad en el mercado externo. Brasil volvió a ganar competitividad en 1999, como consecuencia de la devaluación del real frente al dólar. El efecto fue general, cualquiera que sea el nivel de análisis que se adopte, global o sectorial, y los flujos que se escojan como ponderador.

En Uruguay, se observa una importante divergencia entre las TCER macroeconómicas y la TCER sectorial de exportación con relación a la TCER sectorial de importación. Lo anterior implica que, aunque este país haya reducido fuertemente su competitividad en los mercados interno y externo a lo largo del período considerado, logró de cierto modo incrementar su competitividad en el mercado interno agroalimentario. El impacto de las apreciaciones cambiarias en Brasil y Argentina, principales exportadores de bienes agroalimentarios hacia el Uruguay, parece haber sido decisivo en dicho desempeño. Además, a partir de 1997, y con mayor intensidad desde 1998, se acentuó la diferencia entre las TCER sectoriales de importación y exportación. Tal diferencia lo explica el hecho de que la mayor parte de las exportaciones agroalimentarias de Uruguay —en volumen y valor— van hacia sus vecinos del Mercosur, principalmente hacia Brasil (41% en 1998 y 28% en 1999), y que en los últimos años de la serie los productos uruguayos se encarecieron claramente frente a los productos brasileños, pues estos últimos perdieron cerca de 30% de su valor a consecuencia de la devaluación del real.

Así, el comportamiento de la política cambiaria brasileña es clave para la competitividad-precio de los demás países del Mercosur, dados los fuertes vínculos comerciales vigentes entre los cuatro países desde antes de la formación del bloque y, más aún, tras la firma del Tratado de Asunción. Es por esta razón que devaluaciones del orden de las observadas en Brasil en 1999 y 2002, durante las crisis asiática y argentina, respectivamente, pueden afectar de forma importante no solamente el desempeño económico de este país sino también el de las demás economías del bloque.²⁴ En ese sentido, la falta de una orientación común en materia de política macroeconómica entre los países del Mercosur genera inestabilidad y posibles retaliaciones entre los socios, las cuales terminan por embargar la evolución del bloque hacia una unión aduanera plena.

La evolución de las TCER en los países de la UE fue en general mucho menos fluctuante que las de los países del Mercosur, pues mostraron, como se advertirá más claramente en la próxima sección, una convergencia indudable. En efecto, la mayor parte de los países de la UE presentó un mejor desempeño, en términos de competitividad-precio, del sector agroalimentario frente al conjunto de la economía. Esto es más claro para Austria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, España, Finlandia, los Países Bajos, Portugal y Suecia, pero incluso en las grandes economías del bloque —

²³ Con una participación entre 20 y 30%, como origen de las importaciones y como destino de las exportaciones totales y sectoriales argentinas.

²⁴ A ese respecto, conviene notar que el comercio intra-Mercosur se redujo bruscamente a partir de 1999, tras por lo menos siete años de crecimiento intenso, pasando de 20.3 mil millones de dólares en 1998 a 15.2 y 17.7 mil millones de dólares, respectivamente, en 1999 y 2000. La principal reducción ocurrió en las exportaciones destinadas a Brasil, y los países exportadores más afectados fueron justamente las pequeñas economías del bloque, Paraguay y Uruguay, las cuales además sufrieron una reducción en sus exportaciones hacia el mundo, dado el peso del Mercosur en éstas.

Alemania, Francia y Reino Unido— se observa que las exportaciones sectoriales han sido relativamente beneficiadas por la evolución de las tasas de cambio y los precios, aunque las importaciones del sector hayan presentado los peores desempeños relativos. La competitividad-precio de la UE, por lo tanto, se incrementó principalmente al nivel sectorial en los mercados internacionales (las excepciones son Italia e Irlanda), exhibiendo, de una manera general, un fuerte dinamismo.

También al interior de la UE se advierte una fuerte dependencia de ciertos países con relación al comercio intra-bloque y, más particularmente, con relación al comercio con las grandes economías europeas. En tales casos, se aprecia el mismo fenómeno observado para el Mercosur, es decir, una dependencia directa de la competitividad-precio con relación al comportamiento de la política cambiaria de los socios más importantes. Éste es el caso, por ejemplo, de Irlanda, país que importa cerca de 55%²⁵ de sus productos agroalimentarios desde el Reino Unido y que se benefició de una apreciación de la libra esterlina frente a su propia moneda, lo que le permitió acrecentar su competitividad interna. Austria es otro país fuertemente dependiente del comercio bilateral con Alemania, tanto al nivel global como sectorial. Como las tasas de cambio nominales de ambos países han evolucionado de manera semejante, manteniendo la relación entre ellas, fue básicamente la evolución diferenciada de los precios que determinó un mejor desempeño, en términos de competitividad-precio, de los bienes agrícolas austriacos. Asimismo, el importante comercio bilateral de Portugal con España y de Bélgica-Luxemburgo con Francia y los Países Bajos determinan igualmente una cierta dependencia de la competitividad-precio de esos países con relación a lo que ocurre en la economía de los principales socios.²⁶

Así, de la misma manera que en el caso del Mercosur, también en la UE la política cambiaria de los grandes países del bloque es fundamental para la competitividad de los demás socios. La diferencia es que, al contrario del Mercosur, la UE ha desarrollado lineamientos comunes de política macroeconómica que culminaron en la creación de una unión monetaria involucrando a casi todos los países miembros. La estabilidad generada de esa manera permite a los países europeos avanzar de manera conjunta en el desarrollo económico, sin penalizar particularmente a los miembros más pequeños del bloque.

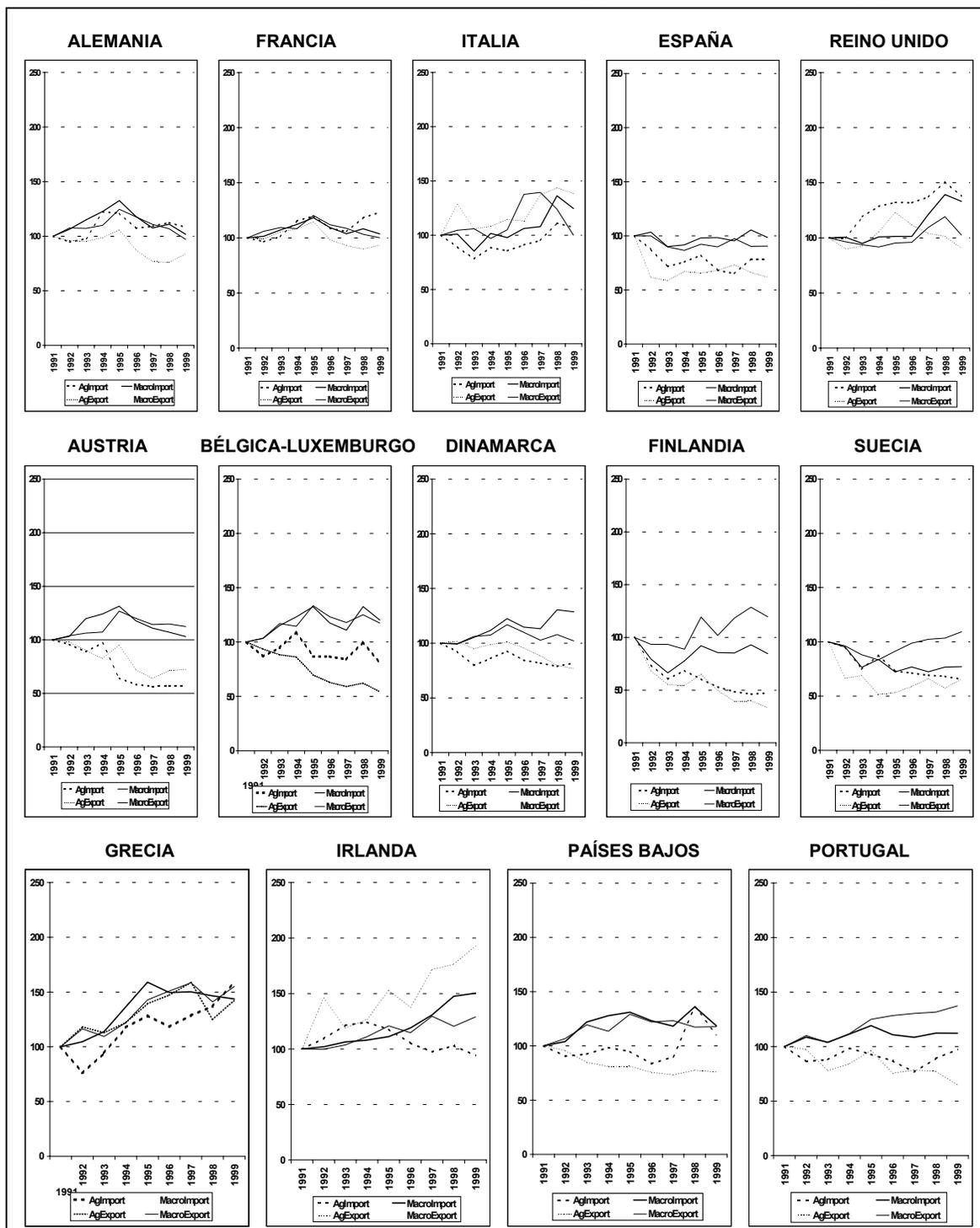
De toda esta exposición se desprende que hay cierta heterogeneidad en el seno de los dos bloques estudiados, aunque ésta es más marcada al interior del Mercosur. Al mismo tiempo, se advierten ciertas tendencias generales: por ejemplo, algunos países (Alemania, Austria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y Suecia, en la UE, y Paraguay en el Mercosur) mostraron mayor competitividad en los mercados de exportación, y otros, como Irlanda, Italia y Uruguay, en el mercado interno. Las tendencias presentes en Grecia, Argentina y Brasil a lo largo del período no estuvieron marcadas ni por una ventaja sectorial, ni por una posición particular en la importación o la exportación, aunque sí en el caso de Grecia una apreciación notable de las TCER y por lo tanto, una pérdida relativa de competitividad. Por otra parte, también se puede advertir que hacia fines del período diversos acontecimientos económicos y financieros —devaluación de la moneda brasileña, crisis asiática y argentina e instauración del euro— tuvieron marcada influencia sobre los factores determinantes de la competitividad-precio de estos países.

²⁵ Promedio en el período 1990-1999.

²⁶ Es importante notar aquí que este análisis fue hecho previo a la entrada en vigencia del Euro, el 1° de enero de 2002 como moneda circulante, pero cuyas tasas de cambio *vis-a-vis* de cada moneda nacional habían sido fijadas con anterioridad, y por lo tanto, las tasas de cambio entre las distintas monedas nacionales también.

Gráfico 6

PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA: TASA DE CAMBIO EFECTIVA REAL PONDERADA POR LAS EXPORTACIONES (X) Y LAS IMPORTACIONES (M), 1991-1999



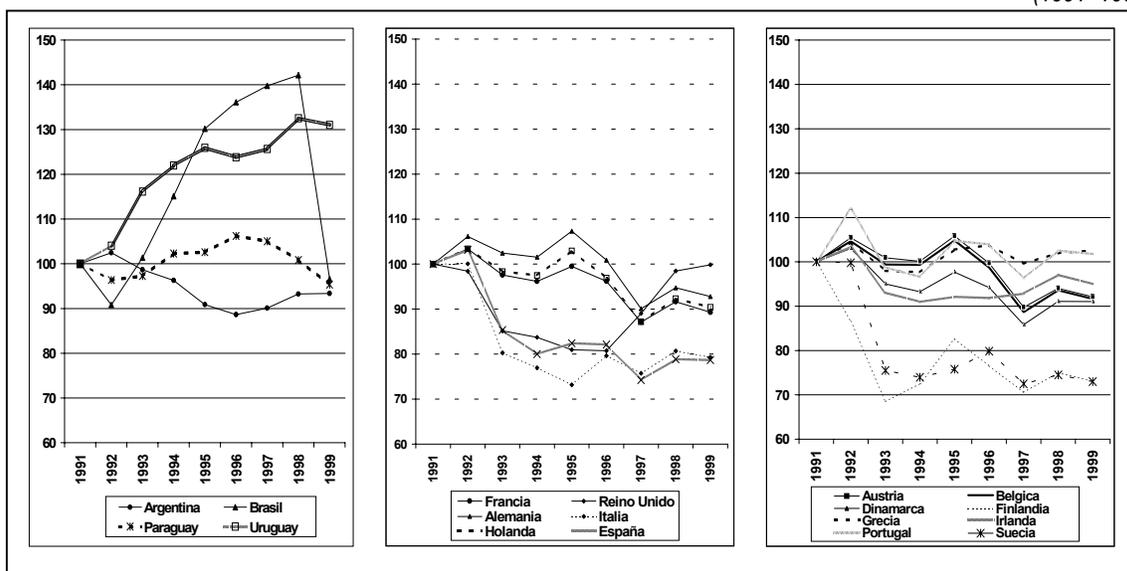
Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de antecedentes del Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII) y Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL.

Nota: Tasa de cambio efectiva real (TCER) macroeconómica y TCER agrícola (Ag) ponderadas por las exportaciones y por las importaciones.

2. La tasa de cambio relativa real

Para comparar la evolución de la competitividad-precio de los países, el CEPII elaboró un indicador multilateral, la tasa de cambio relativa real (TCRR), que ofrece la ventaja de tener una ponderación única. De esta manera, la evolución de los cambios bilaterales, corregida por la variación de los precios internos, es ponderada únicamente por el PIB de cada socio, evaluado en dólares de un año de referencia (aquí 1991). El hecho de ponderar por el PIB en lugar de hacerlo por los intercambios, permite medir la influencia del tamaño del mercado interno sobre la sensibilidad de cada país a los precios externos (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: TASA DE CAMBIO RELATIVA REAL, 1991-1999
(1991=100)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de información del Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), base de datos CHELEM.

Los resultados obtenidos con respecto a las TCRR son muy parecidos a los obtenidos, en cuanto a las TCER, por el Banco Mundial y el FMI. Sin embargo, las TCER de estos dos organismos no permiten comparar los países entre sí. Con las TCRR, y la utilización del PIB como ponderación única, se puede atribuir el debido peso a la evolución del cambio y de los precios al interior de los países más pequeños. Así, como veremos a continuación, la TCRR muestra en forma mucho más matizada que las TCER, el efecto de la apreciación de las monedas uruguayas y paraguayas; y expresa mejor, en la dimensión económica, el impacto ejercido por la evolución del cambio y del precio de la moneda de un país sobre la economía nacional y la de sus países socios. Por el contrario, los resultados estimados a partir de las TCER según el flujo de las importaciones o de las exportaciones son mucho más volátiles.²⁷

Uruguay fue el país del Mercosur que más competitividad-precio perdió frente a los demás miembros del bloque durante el período considerado. Ello tuvo su origen especialmente en el atractivo que ejerce Uruguay como plaza financiera. Por lo tanto, su moneda tendió a apreciarse

²⁷ Particularmente en el caso de nuestros cálculos, la variabilidad de la TCER es más pronunciada que, por ejemplo, en el caso del indicador calculado por la CEPAL. La elección de una base de comercio internacional y de países socios distintos puede explicar dicha divergencia, dado el papel determinante que tienen esas variables en la caracterización de la evolución de la TCER.

frente a la de los otros países del Mercosur, con excepción del real brasileño hasta su fuerte devaluación en 1999. En Paraguay también aumentó la TCRR, pero en mucho menor proporción que en Uruguay. Conforme advertido anteriormente, la situación económica de los dos principales países del bloque, Argentina y Brasil, tuvo repercusiones directas en el estado económico y financiero global de los otros dos países. Debido a la vinculación de la moneda nacional con el dólar, Argentina perdió un poco de competitividad al comienzo del período. Después, de 1995 en adelante, sobre todo gracias a la apreciación del real frente al dólar,²⁸ se restableció la competitividad Argentina. En Brasil había desmejorado la competitividad-precio ya desde fines de 1991, con la instauración de un nuevo régimen de cambio. En 1999, la TCRR brasileña volvió a bajar violentamente, hasta quedar por debajo del nivel de 1990, indicando un aumento de competitividad como consecuencia de la fuerte devaluación del real frente al dólar.

Aunque no es posible definir una tendencia general para el conjunto de los países del Mercosur según la evolución de la TCRR, se pueden destacar algunos resultados del indicador y determinar las consecuencias que tuvieron sobre la competitividad de los países en los mercados del propio bloque y en los de otras regiones. El primer aspecto que cabe destacar una vez más es el gran peso que tiene Brasil dentro del bloque, como origen de las importaciones totales de los demás países del Mercosur (17.4% en 1998), y, a la vez, como destinatario de las exportaciones de esos países (21.3% en 1998), por lo cual desempeña un papel central en la determinación de la competitividad interna del bloque. Por otra parte, dado que Brasil tiene también una elevada participación en el comercio del Mercosur con otras regiones (en 1999, el 57% de las exportaciones del Mercosur hacia otros destinos, y 53% de las importaciones desde otros orígenes), es fácil advertir la gravitación de su política de cambio sobre la competitividad internacional de todo el bloque.

Así, la política de apreciación de la moneda aplicada por Brasil hasta 1999, fue uno de los factores que permitió el aumento espectacular del comercio intra-bloque, que creció a una tasa anual de 18.5% entre 1991 y 1998. Este intercambio alcanzó un valor de 26.1 mil millones de dólares en 1998, de los cuales el 37.5% correspondió a las exportaciones de los otros países del Mercosur hacia Brasil. De modo análogo, la fuerte devaluación del real a principios de 1999 redujo la intensidad del comercio dentro del bloque (disminución de 20.7% entre 1998 y 1999), aunque ello permitió que el bloque empezara a recuperar su posición internacional. En lo que se refiere a los productos agroalimentarios, el aumento del comercio dentro del Mercosur, que creció a una tasa anual de 17.8% entre 1991 y 1998, se produjo de manera concomitante con la mejora acelerada de la posición del bloque en el mercado mundial. En 1999, sin embargo, cuando aún seguía mejorando la posición internacional del bloque, sobrevino la mencionada devaluación, lo cual redujo violentamente, en un 25.8% en términos de valor con respecto al año anterior, el comercio sectorial entre los países miembros.

Con relación a la UE, a partir de 1997 se observa una convergencia muy marcada de las TCRR de los países que hoy forman parte de la zona euro. La crisis del Sistema Monetario Europeo (SME), ocurrida a fines de 1992, había hecho aparecer entre los futuros miembros de la zona un grupo de países con moneda débil: en primer término Portugal (cuya apreciación real antes de 1992 reflejaba una fuerte inflación, claramente incompatible con los objetivos de cambio), seguido de España, Irlanda e Italia. En el Reino Unido, por el contrario, se dejó que la libra esterlina fluctuara libremente, con lo cual se expuso a una apreciación global de su TCRR. Dado que el ciclo de la actividad económica británica se hallaba vinculado en forma muy estrecha al ciclo económico de los Estados Unidos, que pasaba en esa etapa por una fase de crecimiento, el Reino Unido gozó al comienzo del período de una mejor competitividad-precio que sus socios europeos. Sin embargo, la TCRR británica experimentó un deterioro a partir de mediados de 1996, cuando los restantes países

²⁸ El real fue instaurado en junio de 1994.

de la UE entraron en una fase de crecimiento sostenido, acompañada de un mejoramiento de la respectiva TCRR.

El análisis de las TCRR, que es complementario al referido a las TCER, nos permite por lo tanto, establecer una visión de conjunto sobre el proceso de integración. Ésta ha sido muy marcada en el caso de Europa, mientras que en los países del Mercosur no parece haber gran convergencia en la evolución de sus respectivas monedas. En éstos, el mayor efecto sobre la evolución de la competitividad interna y externa del bloque proviene de la política de cambio de Brasil.

C. Resultados sectoriales de largo plazo: la productividad y sus determinantes

Uno de los factores que mayor influencia ejerce en el resultado de largo plazo de la agricultura es la productividad. Ésta mide la relación entre la producción final y uno o varios factores de producción. En el caso de la agricultura, aparte del aumento del número de trabajadores, de máquinas o de hectáreas cultivadas, el único medio de que dispone un país para aumentar la riqueza es mejorar la eficiencia de estos mismos factores. Dado que faltan datos sobre el stock de capital en la agricultura para los países del Mercosur y de la UE, el presente análisis se concentrará en la productividad del trabajo y de la tierra.

Para estudiar el desempeño productivo de los países, suelen compararse las respectivas tasas de aumento de la productividad. Conforme a ello, si la productividad crece más rápidamente en un país que en otro, se concluye por lo general que el primero tiene mejor desempeño. Esta conclusión, sin embargo, puede ser errónea, porque con frecuencia, en los países con bajo nivel de productividad ésta aumenta a una tasa más rápida que la de los países en que la productividad ya está en un nivel elevado. Es así porque los países del primer grupo pueden beneficiarse del esfuerzo ya hecho por los otros, y así recuperar el terreno perdido y anular más rápidamente su rezago tecnológico. En efecto, al incorporar herramientas, abonos y métodos de producción modernos — proceso en el cual la transferencia tecnológica de las empresas transnacionales suele cumplir un papel—, los países poco adelantados pueden mejorar su desempeño. En cambio, los países más adelantados, que están cerca de la frontera tecnológica internacional, suelen toparse con mayores dificultades para mantener y mejorar su desempeño.

Por tener los países del Mercosur y de la UE un grado de desarrollo muy distinto, parece pertinente comparar no tanto las tasas de crecimiento como los niveles de productividad de unos y otros, pues las diferencias en este aspecto pueden indicar la importancia del avance tecnológico y de los eventuales progresos de productividad de que podrían sacar partido los países menos adelantados. Sin embargo, es de todos modos importante tomar en cuenta la tasa de crecimiento, para utilizarla como indicador de la dinámica productiva y tecnológica que exhiben los países en el sector agroalimentario.

Por lo demás, el hecho de que un país tenga un nivel bajo de productividad no significa forzosamente que sea poco competitivo, porque, ello puede compensarse con costos salariales bajos. La relación entre la productividad y los costos salariales se conoce con el nombre de costos salariales unitarios (CSU). Por ejemplo, si la productividad de Brasil representa 10% de la de Francia, pero sus costos salariales representan 5% de los de este último, Brasil será muy competitivo con respecto a Francia, porque sus CSU equivaldrán a la mitad de los CSU franceses.

En lo que sigue se expondrá, primero, la metodología utilizada para hacer las comparaciones internacionales de productividad, y, segundo, los resultados más importantes correspondientes al Mercosur y la UE, tratando de especificar en cada caso los factores determinantes de tales resultados.

1. Metodología y fuentes de datos

La productividad del trabajo se estima por la razón existente entre la producción y el trabajo. Este último aspecto es relativamente fácil de estimar por el número de trabajadores o, de manera más precisa, por el número de horas trabajadas. Medir la producción, en cambio, es más delicado. La manera supuestamente más sencilla de comparar la producción de dos o más países es a partir del quantum producido —por ejemplo, la cantidad de toneladas de trigo o manzanas—, pero, por tratarse de bienes distintos expresados en unidades diferentes, y con valores unitarios muy distintos también, su agregación tiene generalmente poco sentido. Por consiguiente, es preferible comparar el valor de la producción en lugar del quantum producido.

La pregunta que se plantea es: cómo comparar el valor de la producción de los diferentes países, dado que éste se expresa en la respectiva moneda nacional. La solución más sencilla parecería ser la de utilizar las tasas de cambio nominales, pero éstas dan cuenta sólo en forma muy parcial de los precios relativos de los productos agrícolas, primero, porque reciben una influencia muy fuerte de las políticas monetarias y los flujos de capital internacionales, y segundo, porque representan los precios relativos de bienes intercambiados y, por tal razón, son poco representativas de la producción local de los bienes.

Otro factor de conversión utilizado en numerosos estudios sobre la materia es la paridad del poder adquisitivo (PPA). Ésta indica cuál es la tasa de conversión que ha de aplicarse al valor de una canasta de bienes y servicios, expresado en la moneda de un país, de manera de igualar el valor que tiene la misma canasta en otros países. La Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) estima cada año las tasas de la PPA de los países europeos, y la CEPAL estimó las de los países del Mercosur correspondientes a 1975, 1980 y 1993.

Estas tasas, sin embargo, son poco satisfactorias en cuanto a la posibilidad de comparar el valor de la producción de distintos países. Primero, porque se basan en los bienes y servicios que forman parte del consumo final, el cual difiere de la producción porque incluye los productos importados y excluye los productos exportados y aquellos utilizados como consumo intermedio. Segundo, porque se basan en los precios de venta, que incluyen impuestos, subvenciones, costos de transporte y márgenes de distribución, todo lo cual debería estar excluido de los precios de producción.

Un instrumento semejante a la PPA, pero que tiene en cuenta y corrige estas deficiencias, es la razón de los valores unitarios (RVU). La RVU es la tasa de conversión que ha de aplicarse al valor de una canasta de bienes producida en un país, expresado en la moneda del país, de modo de igualar el valor de la misma canasta producida en otro país. Diversas instituciones han hecho las estimaciones pertinentes, entre las cuales destaca la Universidad de Groningen, donde se estimaron las tasas de conversión y se comparó al mismo tiempo la productividad de diferentes países en la agricultura, la industria y los servicios. Maddison y Rao (1996) propusieron un método referido a la agricultura que se utiliza ampliamente en el presente estudio. Ball y otros (2001) adoptaron también estas tasas de conversión.

Como la mayoría de los estudios sobre la materia, la presente investigación utiliza principalmente la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT) para comparar el nivel de producción de los países. Puesto que las estadísticas sobre los precios de producción de la FAOSTAT se detienen en 1995, hemos tomado éste como año de referencia, entre otras cosas porque en él tuvieron lugar varios acontecimientos económicos de importancia: adhesión de tres nuevos miembros a la UE —Austria, Finlandia y Suecia— e instauración de la Unión Aduanera entre los países del Mercosur.

El análisis de las RVU empieza por la estimación del valor de la producción, que se obtiene por la multiplicación de las cantidades producidas por el valor unitario de producción. La FAOSTAT distingue 177 bienes agroalimentarios que se producen por lo menos en uno de los

países del Mercosur o de la UE. Las categorías principales son cereales, hortalizas industriales, verduras, plantas textiles, frutas, nueces, aceites, productos oleaginosos, tabaco, azúcar, caucho, bebidas, especias, carne y otros productos de origen animal.

Los precios de producción de FAOSTAT son precios de mercado. Estos precios se diferencian de los precios a costos de factores, pues estos últimos excluyen los impuestos e incluyen las subvenciones.²⁹ Los precios de producción y los precios a costos de factores son bastante diferentes entre sí, particularmente en los países de la UE, donde las subvenciones, por efecto de la política agrícola común (PAC), son mayores que en los países del Mercosur. La EUROSTAT proporciona los dos tipos de precios, y con ellos hicimos las comparaciones de productividad, aunque en definitiva los resultados varían muy poco según si se utilicen los precios de mercado o los precios a costos de factores.³⁰

La FAOSTAT proporciona a veces el volumen de producción pero no el precio, y viceversa. Debido a las fluctuaciones de precios a causa de las oscilaciones en la oferta, demanda y condiciones agroclimáticas, estimar un volumen de producción a partir de un precio. Sin embargo, hay un método estadístico que permite estimar los precios que faltan cuando sólo se tiene el volumen, a saber, el método Country-Product-Dummy (CPD), (véase el recuadro 1).³¹ Este instrumento fue desarrollado por Summers (1973), uno de los pioneros de las estimaciones de la PPA en la Universidad de Pensilvania. Gracias a este método se pudo estimar, en el presente estudio, un precio en 198 casos, o sea, en 13% del total de las entradas de precios y de volúmenes.

Dos métodos se utilizaron para estimar las tasas RVU: el método Geary-Khamis (GK) y el método Elteto-Koves-Szulc (EKS), (véase el recuadro 2), que mostraron sus beneficios en las comparaciones internacionales de precios en el consumo (PPA) (véase Kravis, Heston y Summers, 1982) y en la producción (RVU). Tal como ocurre con los demás índices, estos métodos se diferencian entre sí según el modo de agregación de los precios unitarios.

El método EKS considera los países de manera independiente y los pondera de manera equivalente. Por el contrario, el método Geary-Khamis agrupa a los países dentro de un conjunto, otorgando a cada país un peso que es función de su participación en el valor de la producción final total. Los precios estimados según el método EKS se obtienen minimizando las diferencias entre las RVU binarias multilaterales y las RVU binarias bilaterales. Las RVU calculadas tienen así valores cercanos a los que se obtendrían si cada par de países se comparara individualmente. De este modo, los precios estimados están también más cerca de la estructura intrínseca del país. Este método se inspira en la teoría de los índices superlativos (uno de los cuales es el índice de Thörnqvist y Theil), que permiten no suponer una forma funcional rígida en cuanto a la posibilidad de separar los productos o los sectores.

²⁹ En las estadísticas de la EUROSTAT se utilizan otras expresiones: precios al productor para los precios de mercado y precios de base para los precios a costos de factores.

³⁰ La aplicación de la PAC y de reglas y aranceles comunes provoca en todos los países de la UE un aumento de los precios a costos de factores —recuérdese que estos incluyen las subvenciones—, por lo cual no varía fundamentalmente el cálculo ni el orden en cuanto a productividad agrícola al interior de este bloque. Si hubiésemos contado con datos sobre los precios a costos de factores en el Mercosur, probablemente habríamos llegado a una productividad más baja, dado que en estos países la agricultura no recibe tantas subvenciones como en Europa. Como no disponíamos de esos datos, el análisis sólo se hizo a partir de los precios de mercado.

³¹ Con el método CPD se estima un precio que falta en un país dado en dos tiempos. En los países en que se dispone de un precio para este producto, se calcula la media entre países de las razones de este precio en relación con el nivel global de precios de cada país. Luego se aplica esta media al precio global del país en cuestión para encontrar el precio que falta

Recuadro 1
EL MÉTODO COUNTRY-PRODUCT-DUMMY (CPD)

El método CPD fue desarrollado por Summers (1973), en el marco del Programa de comparación internacional. La idea subyacente al análisis del CPD es que el precio observado de un bien i en cierto país j es el producto de dos componentes: el nivel general de los precios en el país j con respecto al del país de referencia, y la media sobre el conjunto de los países del precio del producto i .

Dicho de otra manera, el precio P_{ij} depende de:

1. La razón del valor unitario (RVU) de la moneda del país j , llamada π_j , que representa el número de unidades de la moneda del país j que tiene el mismo poder adquisitivo que una unidad monetaria del país escogido como referencia. Así, por ejemplo, si para un país dado $\pi_j = 7$ y la moneda escogida como numerario es el franco francés, entonces 7 unidades de la j -ésima moneda equivale al poder adquisitivo de un franco francés.
2. El segundo elemento es la media del precio del producto i , que se escribirá η_i . Este índice se expresa en la moneda del país de referencia. Si el franco francés es la unidad monetaria de referencia y $\eta_i = 21$, entonces el precio promedio del producto i es de 21 francos.

El modelo CPD se escribe entonces del modo siguiente:

$$p_{ij} = \eta_i \cdot \pi_j \cdot u_{ij}, \text{ donde } u_{ij} \text{ es una variable aleatoria.}$$

(a) La estimación:

η_i y π_j se ignoran, pero los precios p_{ij} se conocen para la mayoría de los productos y de los países. Para que el modelo tenga una escritura lineal, la ecuación original se transforma por medio de los logaritmos, de donde resulta:

$$\log p_{ij} = \log \eta_i + \log \pi_j + \log u_{ij}$$

$$\text{donde } \log p_{ij} = \eta_i^* + \pi_j^* + u_{ij}^*$$

(b) Advertencias:

- 1) Las estimaciones de los η_i y π_j ($N + M$ en total) pueden obtenerse a partir de un producto o a partir de la moneda de un país. Siendo el procedimiento totalmente transitivo, no importa cuál de los dos parámetros se elija para el resultado de la estimación. En nuestro análisis nos inclinamos por el segundo parámetro y escogimos el franco francés como unidad monetaria común.
- 2) Para aplicar este método es necesario que haya por lo menos un precio para un producto en un país por lo menos.

Entonces se puede aplicar el método CPD. Los η_i et π_j , son las razones de variables mudas, que tienen el valor 1 para el producto o el país correspondiente y el valor 0 en los restantes elementos.

Así se obtienen los valores siguientes:

$$\hat{\eta}_1, \hat{\eta}_2 \dots \hat{\eta}_{177}$$

$$\hat{\pi}_1, \hat{\pi}_2 \dots \hat{\pi}_{20}$$

En consecuencia, $\hat{\eta}_i$ ($i = 1, 2, \dots, N$) y $\hat{\pi}_j$ ($j = 1, 2, \dots, M$), el precio p_{ij} puede estimarse del modo siguiente:

$$p_{ij} = \exp [\hat{\eta}_i + \hat{\pi}_j]$$

Esta técnica utiliza al máximo la información disponible. De este modo, por ejemplo, si Chile produce aceite de cártamo pero no registra precio y el rubro se produce también en España con un precio de producción conocido, el método CPD nos permitirá asignar un precio a la producción de Chile. Además, si España es el único país que registra un precio para este producto, la estimación de su precio por el método CPD será el precio original.

La gran ventaja de este método por sobre otras técnicas (como el método del *shadow price*) es que es sistemático y transitivo (poco importa qué país se elija como referencia).

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Recuadro 2

CÁLCULO DE LA RAZÓN DE LOS VALORES UNITARIOS (RVU)

1. Método Geary-Khamis

Las Naciones Unidas utilizan este método en el marco del Programa de comparación internacional para calcular los índices de precio real y los valores reales del PIB. Elaborado al fines de los años cincuenta (Geary, 1958), el método fue mejorado a comienzos de los años setenta (Khamis, 1972). La OCDE utiliza esta técnica con el propósito de definir una unidad monetaria internacional.

El índice de precios (la RVU) del país j se expresa de este modo:

$$RVU_j = \frac{\sum_{i=1}^N p_{ij} q_{ij}}{\sum_{i=1}^N p_i^* q_{ij}}$$

El numerador representa el valor total de todas las cantidades producidas por el país j, expresado en la moneda nacional del país j, y el denominador representa el valor de la canasta de bienes del país j expresado en precios internacionales.

El precio internacional del producto i es $p_i^* = \frac{\sum_{j=1}^M (p_{ij} q_{ij} / PPA_j)}{\sum_{j=1}^M q_{ij}}$

El denominador de esta ecuación es la cantidad total del bien i en la muestra de países estudiados (los M países). El numerador es el valor total del ésimo producto para todos los países, después de convertir el valor correspondiente a cada uno de estos países, $p_{ij} q_{ij}$, en una unidad monetaria común, utilizando para ello las RVU respectivas.

Este índice es, por construcción, transitivo (a causa del precio internacional). Es además aditivo: el valor total agregado obtenido es el mismo, ya sea que se convierta al final el valor total, o que se valore cada cantidad producida a partir de los precios internacionales. La mayor crítica contra este índice es que no es superlativo. Se dice que un índice es superlativo cuando se basa en funciones flexibles que no implican hipótesis fuertes sobre la sustitución de los factores -la posibilidad de separación- y proporciona una aproximación de segundo orden de una elección arbitraria de una función diferencial no homotética. Además, cuando la estructura de precios de un país difiere mucho de la estructura media internacional, aparece una sobrestimación de los valores de producción. Esto es especialmente el caso de los países pobres, pues, en realidad, el precio internacional se aproxima más bien al de los países ricos. Esto se llama el efecto Gerschenkron. Los defensores del método Geary-Khamis argumentan que ello no constituye forzosamente una desventaja, pues si la correlación entre los precios y las cantidades es real, no hay obligatoriamente un sesgo hacia el precio de los países ricos.

El sistema de Geary-Khamis está formado de (N + M) ecuaciones. Puesto que los valores de las RVU y del precio internacional p_i^* son dependientes entre sí, se puede resolver el sistema de modo iterativo.

2. Método Elteto-Koves-Szulc (EKS)

Creado por varios estadísticos en 1964, este método es utilizado sobre todo en la OCDE, así como en los principales estudios recientes referidos a la productividad agrícola. El método procede directamente del análisis bilateral de los índices de precios, y se inspira en el índice de volumen de Fischer:

$$F_{AB} = \left[\left(\frac{\sum_i q_{iA} p_{iB}}{\sum_i q_{iB} p_{iB}} \right) \left(\frac{\sum_i q_{iB} p_{iB}}{\sum_i q_{iA} p_{iB}} \right) \right]^{0.5}$$

La versión multilateral de este índice, que permite comparaciones transitivas con más de dos países, es el índice EKS. Este método también es transitivo. Reduce al máximo las desviaciones de las comparaciones bilaterales, es decir, minimiza las distancias siguientes:

Donde: $\sum_{a=1}^K \sum_{b=1}^K (\log_a EKS_b - \log_a F_b)$, $EKS_{AB} = \left(\prod_{k=1}^K \frac{A F_k}{B F_k} \right)^{1/K}$

Se trata de una media geométrica de las K razones del índice de Fischer. El índice EKS tiene la ventaja de estar muy cerca de constituir un índice superlativo. En cambio, no es aditivo.

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Al tomar en cuenta el tamaño de los países, el método Geary-Khamis estima un precio internacional para cada producto o rubro. A partir de allí, el método está afectado por el llamado efecto Gerschenkron, que consiste en el sesgo que se produce cuando la estructura de precios de ciertos países se aparta mucho del promedio. Es lo que ocurre típicamente cuando se compara la productividad de determinados países con la de los Estados Unidos. A diferencia del método EKS, el Geary-Khamis da resultados aditivos: la suma de los volúmenes de producción valorizada con el precio de cada rubro es igual a la valorización total al precio GK del conjunto de la producción. Esta característica permite, pues, comparar precios y volúmenes de los países en un nivel elemental. Sin embargo, una de las mayores desventajas del método GK es que construye su índice a partir de un “precio internacional”. Por ello, dado que el índice se construyó sólo a partir de los países de la muestra que hemos seleccionado, nuestros precios no pueden legítimamente considerarse como internacionales, pues algunos productos agrícolas se producen en volúmenes muy pequeños en los países de la muestra. Por esta razón, en los cálculos de la productividad del conjunto de los productos agrícolas, privilegiamos el índice EKS.

2. Desempeño general del Mercosur y la UE en el sector agroalimentario

En el cuadro 12 figura el desempeño de los dos bloques en su conjunto en lo que se refiere a los parámetros productivos más importantes del sector agroalimentario, como producción, productividad, intensidad de capital y otros.

Dado que los bloques están compuestos de varios países, cada cual con su propia moneda, no es posible calcular las RVU de cada bloque en su conjunto (ya que se usa el método EKS que como vimos, no es aditivo). Sin embargo, se pueden comparar los valores de producción agropecuaria de los dos bloques valorizados con las tasas de cambio nominales o con las RVU de los países miembros. Si la producción del Mercosur es expresada en francos franceses a través de las tasas de cambio nominales, se comprueba que representa sólo 29.4% de la producción europea. A su vez, la producción agropecuaria del Mercosur valorizada con las RVU es cerca de 87% mayor que la misma producción valorizada con la tasa de cambio nominal. En el caso de la producción europea, tal diferencia es de sólo 12%. De este modo, mediante la valorización con las RVU, se llega a un resultado final en que el valor de la producción agropecuaria del Mercosur equivale a casi la mitad del europeo.

En cuanto a los factores de producción, el Mercosur tiene 2.1 veces más trabajadores y cultiva 3.2 veces más hectáreas que la UE. En cambio, el número total de tractores y segadoras equivale a menos de la quinta parte del existente en la UE. La baja proporción del capital con respecto a la mano de obra es típica de los países en que el factor trabajo es abundante y, por lo tanto, barato. Lo inverso se da en la UE, donde el trabajo es relativamente caro. Cabe subrayar aquí, además, el papel que desempeña la mano de obra familiar no remunerada monetariamente en la actividad agroalimentaria de América Latina. Ello hace aún más provechoso, desde el punto de vista económico, el uso intensivo del factor trabajo por sobre los factores basados en el capital.

La productividad del trabajo en el Mercosur representa 14% del nivel europeo, calculada mediante la conversión de los valores de producción con las tasas de cambio nominales, o 21%, calculada con las RVU. Se trata, de todas maneras, de una productividad bastante más baja que la de la UE, la cual se debe a diversos factores. En efecto, el desempeño sudamericano es inferior al europeo en lo que atañe a la intensidad de uso de capital, medido por el número de tractores y segadoras por trabajador, a la formación del capital humano, es decir, el nivel promedio de escolaridad de los trabajadores en la agricultura, e incluso en cuanto al rendimiento de la tierra —el cual no representa, según el factor de conversión, más de 9% o 15% del nivel europeo.

Cuadro 12

**MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: COMPARACIÓN DE
LOS PRINCIPALES PARÁMETROS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO, 1995**

	Mercosur	Unión Europea	MS-UE (%)
Valor de la producción (millones de francos franceses)			
Valorizado con la tasa de cambio	446 514	1 519 281	29.4
Valorizada con la razón de los valores unitarios (RVU)	835 318	1 697 472	49.2
Factores de producción: (miles)			
Empleo	16 636	7 804	213.2
Tierra cultivada (en hectáreas)	458 510	142 190	322.5
Tractores	1 120	7 082	15.8
Segadoras	106	592	17.9
Productividad del trabajo (francos franceses)			
Valorizada con la tasa de cambio	26 840	194 680	13.8
Valorizada con la razón de los valores unitarios (RVU)	50 211	217 513	23.1
Productividad de la tierra (francos franceses)			
Valorizada con la tasa de cambio	973	10 685	9.1
Valorizada con la razón de los valores unitarios (RVU)	1 821	11 938	15.3
Costos salariales por trabajador (francos franceses)	^a 7 831	232 801	3.4
Costos salariales unitarios: productividad relativa / costos salariales relativos			
Francia =1	^a 0.17	1.07	15.5
Intensidad del capital			
Tractores por trabajador	0.07	0.91	7.7
Segadoras por trabajador	0.01	0.08	12.5
Intensidad de investigación y desarrollo: gasto público como porcentaje del PIB agrícola	1.8	1.7	117.6
Capital humano, número de años de escolaridad, 1997	3.6	8.2	43.9

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Nota: En lo que concierne al empleo, aunque, idealmente se debieran hacer los cálculos de productividad sobre la base de horas trabajadas o, como segunda opción, personas ocupadas, por una cuestión de disponibilidad de información, esto no es posible y, se ha tomado la población económicamente activa (PEA) sectorial como indicador indirecto de las personas ocupadas en la actividad agropecuaria. Los datos correspondientes a la PEA sectorial provienen de la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), que son a su vez estimaciones de los datos de la División de Población de las Naciones Unidas.

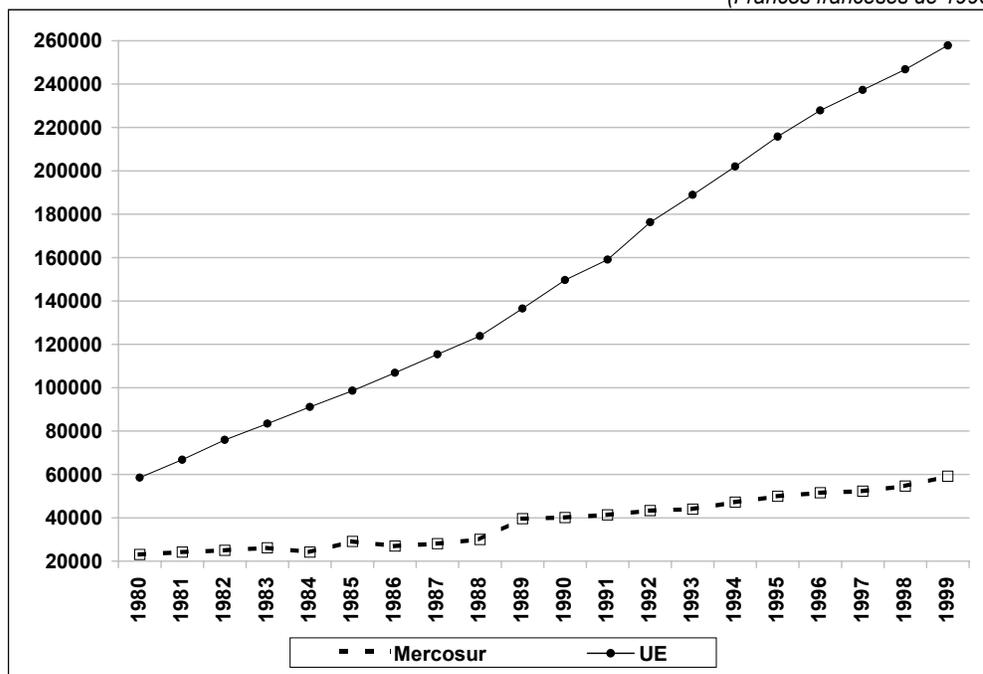
^a Los datos se refieren únicamente a Brasil.

Sin embargo, como se dijo anteriormente, la baja productividad laboral no significa obligatoriamente que el Mercosur sea poco competitivo, ya que puede ser compensado por el nivel relativo de las remuneraciones. En lo concerniente al Mercosur, los únicos datos de que disponemos se refieren a los costos salariales de Brasil, los cuales, convertidos con la tasa de cambio nominal, representan apenas 3% de los europeos, al tiempo que los costos salariales unitarios brasileños equivalen a sólo 16% del nivel francés. De este modo, la escasa productividad queda ampliamente compensada por el bajo nivel de las remuneraciones, y Brasil resulta, en definitiva, un país sumamente competitivo en lo que concierne el uso de mano de obra en la agricultura. No obstante, ello habla también de la mala situación de gran parte de los trabajadores agrícolas brasileños, que apenas participan en los mercados de consumo y de factores y viven en un nivel cercano al de la mera sobrevivencia.

Para evaluar la dinámica de uno y otro bloque, se extrapolaron las estimaciones de 1995 con series de PIB a precios constantes y con series de empleo. En el gráfico 8 se puede advertir que en 1995 la UE en su conjunto no sólo tenía una productividad mucho mayor que la del Mercosur, sino que también la productividad europea progresó a un ritmo más rápido en el período 1980-1999, pues llegó a cuadruplicarse, mientras que la de los países del Mercosur se multiplicaba por 2.5.

Aparentemente, estos últimos países no supieron aprovechar la difusión internacional de tecnologías, o por lo menos no todos los productores sacaron igual provecho de estos avances.

Gráfico 8
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN TÉRMINOS DE PRODUCCIÓN POR TRABAJADOR, 1980-1999
(Francos franceses de 1995)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de series del PIB a precios constantes y de empleo procedentes de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT); y de antecedentes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Considerando a los países individualmente (gráfico 1 del anexo estadístico), y tomando nuevamente a Francia como país comprador, observamos que Argentina perdió vertiginosamente productividad laboral relativa *vis-a-vis* de Francia y termina con un nivel cercano al 50% del de Francia en 1995, mientras en los demás miembros del Mercosur la productividad laboral agrícola era relativamente baja en todo el período. Por otra parte, si la productividad laboral agrícola era heterogénea en 1995 en el Mercosur, lo era más aún en la UE, pues la diferencia, de 4.3 veces entre Argentina y Paraguay, sube a 6.3 veces entre Bélgica-Luxemburgo y Portugal.

No obstante, nuestros resultados por países ponen de manifiesto que a lo largo del período 1980-1999 hubo una convergencia entre las naciones europeas, pues la productividad agrícola de los países de menor rendimiento en los años ochenta (por ejemplo, Grecia y Portugal) tendió a confluir con la de los que marchaban a la cabeza a este respecto, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos. La aplicación de la PAC en los nuevos países miembros, la unión aduanera y la revitalización global de la economía permitieron un alza de la productividad, espectacular en el caso de Grecia y, en menor medida, en Portugal. El gráfico también permite concluir que hubo una convergencia hacia el nivel francés, nuestro país de referencia.

Por el contrario, en todos los países del Mercosur la productividad del trabajo bajó con respecto a la de Francia. Argentina, en otros tiempos más productiva que Francia, ha perdido productividad y va descendiendo poco a poco al nivel de sus socios del Mercosur. Uruguay sigue la

misma evolución, y en los otros dos países la productividad se halla estancada, después de una caída general a principios de los años ochenta (véase nuevamente el gráfico 1 del anexo estadístico). Vale resaltar, además, que los niveles de productividad presentados más arriba para el Mercosur en su conjunto están en gran medida determinados por los resultados de Brasil, país que sin embargo dista de ser homogéneo a este respecto (véase el recuadro 3).

Recuadro 3 LA PRODUCTIVIDAD LABORAL EN BRASIL

Como es sabido, en Brasil persisten grandes disparidades regionales. La región Centro-Sur es la más rica y más integrada en la economía latinoamericana y mundial, mientras que el Norte-Nordeste, en que subsisten grandes núcleos de pobreza, está relativamente apartado del proceso de integración latinoamericana. Sobre la base de información proporcionada por el Censo Agropecuario 1995-1996 y con ayuda del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), se descompuso el país en cinco grandes regiones: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sur y Sudeste. Las grandes disparidades entre ellas quedan de manifiesto, por ejemplo, en el hecho de que la producción está concentrada en el Sur y Sudeste y los trabajadores agrícolas, en el Nordeste.

Aplicando el método EKS para estimar las RVU correspondientes a cada una de las 5 regiones brasileñas, se observa que la más productiva es la Centro-Oeste, con un nivel cercano al de Uruguay. Esta es, además, la única región brasileña que supera en productividad laboral al país europeo de menor desempeño, Portugal. En cambio, la región Nordeste tiene un nivel de productividad laboral bastante inferior al de Paraguay y al de Brasil en su conjunto. En efecto, mientras la productividad laboral brasileña es ocho veces más baja que la de Francia, el resultado por regiones muestra mayor contraste: la región Centro-Oeste es sólo cuatro veces menos productiva que Francia, y la región Nordeste, 23 veces.

Por otro lado, la intensidad de capital de la región Sur es más de ocho veces superior a la de la región Nordeste, resultado que sería aún más dispar si no se contabilizaran las máquinas agrícolas de tracción animal. Además, la región Centro-Oeste aparece como la de mayor intensidad de capital agrícola. Con muy grandes espacios, esta región debe su relativa productividad a los cultivos y a la cría de ganado extensivos.

Más allá de las disparidades regionales, es posible establecer diferencias de productividad entre los distintos sistemas de producción que conviven en la agricultura brasileña. Estos pueden clasificarse, por ejemplo, según si el destino principal de la producción es el mercado interno o el externo, dado que los productos de exportación son, por lo general, los más competitivos en cada país.

El Censo Agropecuario brasileño entrega antecedentes acerca del valor de la producción por cultivos, y también permite clasificar a las personas ocupadas según la actividad principal del establecimiento en que trabajan. De esa manera, es posible calcular la productividad laboral por cultivo a nivel nacional. Considerando los 25 productos que más aportan al PIB agrícola brasileño, calculamos la productividad laboral correspondiente a cada uno de ellos. En general, la mayor productividad laboral con respecto al promedio nacional se da entre los productos que tienen una participación más elevada en las exportaciones agroalimentarias.

En conjunto, los productos de exportación de Brasil tienen una productividad laboral promedio de 28.8 (Francia = 100), lo que todavía es inferior a la de los países de la UE (con excepción de Portugal) y también de Argentina y Uruguay. Así, aunque adoptáramos la productividad laboral prevaleciente en los rubros de exportación, no cambiaría mucho la posición relativa de Brasil y, en consecuencia, del Mercosur, al interior del grupo de países en estudio. Lo mismo ocurre si nos fijamos en la región mejor ubicada de Brasil, la Centro-Oeste, con una productividad laboral de 25.8 (Francia = 100). De esta manera, se refuerza la validez de la metodología utilizada en el presente trabajo, consistente en considerar la productividad laboral media de cada país, a pesar de las disparidades existentes al interior de cada uno de ellos.

Fuente: Elaborado por los autores.

En diversos estudios se ha llegado a resultados semejantes a los obtenidos en el presente trabajo. Ball y otros (2001) analizaron la convergencia de la productividad total de los factores en 1992, en una muestra que contenía a los Estados Unidos y a la mayoría de los países de la UE. Utilizando los datos de ese estudio, pudimos expresar la productividad del trabajo de dichos países

en función de la productividad de Francia. Tal como en nuestro trabajo, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos aparecen, por encima de Francia en lo que a productividad se refiere; Alemania, Grecia, Irlanda e Italia, todos con niveles parecidos, están por debajo de Francia, mientras que el Reino Unido figura con una productividad superior a la francesa. A pesar de los diferentes datos utilizados en lo que respecta al trabajo (unidad de trabajador anual) y al valor de la producción agrícola, los resultados de ambos métodos son bastante cercanos entre sí. Este análisis se realizó con el método de la razón de los valores unitarios de Elteto-Kolves y Sulzc (EKS).

Mientras el estudio de Ball y otros calcula la productividad directamente a partir del valor agregado total, quisimos comparar nuestros resultados con los de Maddison y Prasada Rao (1996), cuya metodología hemos seguido en buena medida en el presente estudio. Estos autores calcularon una base de valor de producción correspondiente a 12 países y 111 productos a partir de los datos de la FAOSTAT, tomando 1975 como año de referencia. La conversión que utilizaron es la que procede de las RVU según el método de Geary-Khamis. Todos los productos de ese estudio están incluidos en nuestra base, que comprende 177 productos.

Los resultados de Maddison y Prasada Rao confirman los encontrados mediante la estimación de las tendencias: la productividad laboral de los Países Bajos y del Reino Unido es muy superior a la de Francia. La productividad de Argentina tenía un nivel cercano al de Francia, mientras que la de Brasil estaba, como siempre, por debajo del 20% de la productividad francesa. En suma, estos dos estudios permiten confirmar la verosimilitud de nuestros resultados, a pesar de las grandes diferencias metodológicas y de características de cada análisis.

3. Costos salariales unitarios (CSU)

Como vimos en el análisis precedente, hay grandes diferencias de productividad del trabajo entre los países de la UE y los del Mercosur, y también al interior de cada uno de los bloques, demostrando por lo general una desventaja para los países del bloque sudamericano. No obstante, para evaluar si ciertos países se ven efectivamente desfavorecidos por su bajo nivel de productividad, hay que tomar en cuenta el costo por trabajador agrícola. El indicador que mide en qué grado una desventaja en términos de productividad se compensa en términos de bajos costos salariales, es el indicador de los costos salariales unitarios (CSU), que divide la remuneración por asalariado de un país con respecto a la de otro país, en este caso Francia, por la productividad del trabajo del país con respecto a este último. Para expresar los costos salariales en una moneda común, se utiliza la tasa de cambio nominal, porque es la tasa con la que se enfrentan los inversionistas internacionales. No obstante, para expresar la productividad en una moneda común se utilizan las RVU, porque representan el verdadero precio relativo.

Así, mientras más dotado esté un país de una mano de obra productiva en relación con el nivel del costo salarial, más bajo será este índice. Por el contrario, un índice alto expresa una peor rentabilidad de los trabajadores. La noción de rentabilidad encuentra aquí su expresión en el cociente entre el costo que representan los salarios agrícolas en el valor total de la producción agrícola y la productividad del trabajo. Los países en que las cargas salariales son más elevadas y mayor es el costo de la vida, enfrentan costos salariales elevados. A la inversa, éstos serán más bajos en los países en que no hay una legislación estricta del trabajo y el nivel de vida es inferior. Sin embargo, este indicador considera sólo el efecto de los costos del trabajo en la competitividad-precio de los países, sin tomar en cuenta los impactos sobre la demanda y la actividad económica, ni sobre el bienestar de los trabajadores rurales.

De todos los países estudiados aquí, Brasil es el que presenta menores CSU, pues la remuneración de los trabajadores es muy baja con respecto a su productividad. Desde ese punto de vista, por lo tanto, Brasil tiene ventajas sobre los países europeos (véase el cuadro 13). La ausencia de datos sobre la remuneración del trabajo agrícola impidió que se calculara el presente indicador para los demás países del Mercosur.

Cuadro 13

**UNIÓN EUROPEA Y BRASIL:
COSTOS SALARIALES UNITARIOS EN EL SECTOR AGRÍCOLA, 1995**
(Francia =100)

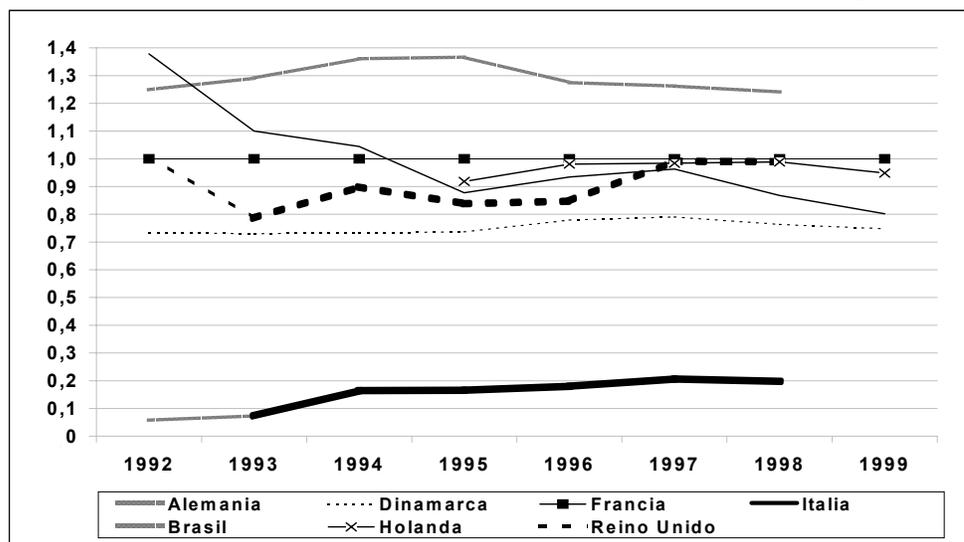
País	Costos salariales unitarios	Productividad del trabajo	Trabajadores		
			Asalariados (miles)	Total (miles)	Asalariados (total %)
Finlandia	339.9	34.8	39	163	24
Austria	200.3	35.7	29	169	17
Portugal	153.2	22.8	73	506	14
Alemania	136.6	75.5	477	1 087	44
Francia	100.0	100.0	334	1 108	30
Grecia	96.3	35.7	94	720	13
Países Bajos	91.9	122.9	102	286	36
Italia	87.8	57.2	618	1 289	48
Suecia	87.0	68.1	37	96	39
Reino Unido	83.9	91.7	268	560	48
Irlanda	80.5	70.7	22	129	17
Dinamarca	73.7	135.9	42	108	39
España	71.0	55.6	342	1 022	33
Bélgica-Luxemburgo	40.2	143.0	21	86	24
Brasil	16.6	12.5	4 778	15 163	32

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Cuentas nacionales, vol. 2, París, varias ediciones; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), cuadros detallados, y base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT).

En la UE, con excepción de Grecia, los restantes países con menores niveles de productividad del trabajo —Austria, Finlandia y Portugal— muestran todos CSU más altos que Francia. Grecia es el país que tiene los costos salariales más bajos, lo cual le permite ser competitivo. A su vez, los países con mayores niveles de productividad (Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos) son los que presentan los CSU más bajos. Debido a lo elevado de su productividad, la rentabilidad del trabajo está en estos países entre las más elevadas de Europa. No hay una tendencia común entre los restantes miembros: España, Italia y el Reino Unido son bastante competitivos, pero Alemania presenta costos salariales demasiado altos para compensar su productividad promedio con respecto a Francia. Por último, Irlanda y Suecia tuvieron una competitividad superior a la de Francia, pese a disponer de una productividad del trabajo menor.

Con la ayuda de las series sobre empleo, los índices de precios agrícolas, las remuneraciones y las tasas de cambio nominales, fue posible extrapolar el nivel de los CSU en Brasil y seis países europeos, con el propósito de determinar la tendencia seguida por este indicador en los años noventa (véase el gráfico 9). En la UE, con excepción de Italia, donde experimentaron un descenso, los CSU se mantuvieron más o menos estables, mientras que en Brasil se elevaron en forma bastante pronunciada hasta 1998, aunque es muy probable que hayan descendido después, a causa de la devaluación del real frente al dólar.

Gráfico 9
BRASIL Y SEIS PAÍSES EUROPEOS: EVOLUCIÓN DE LOS COSTOS SALARIALES UNITARIOS,
1992-1999
(Francia = 1)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la estimación de los costos salariales unitarios, extrapolados con series de empleo, índices de precios agrícolas y costos salariales de las cuentas nacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), y de series de tasas de cambio nominales, Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), base de datos CHELEM.

4. Factores determinantes de la productividad del trabajo

La productividad agrícola depende de varios factores, algunos de los cuales serán analizados a continuación: la productividad de la tierra, la mecanización, la investigación y desarrollo, y el capital humano. En todos ellos el Mercosur mostró un desempeño relativamente insatisfactorio (véase el gráfico 10).³²

a) Productividad de la tierra

Entre 1980 y 1999 la productividad de la tierra aumentó a una tasa anual de 5.4% en la UE y de 3.5% en el Mercosur. Sin embargo, no se puede olvidar que en este desempeño influye el carácter intensivo o extensivo de la explotación de la tierra. En la UE se da un promedio de 18 hectáreas cultivadas por trabajador, contra 29 en el Mercosur (casi 60% más), lo que habla de una agricultura más bien extensiva en el bloque sudamericano. Este indicador, sin embargo, no permite apreciar la fuerte heterogeneidad existente al interior de cada bloque e incluso de cada país, especialmente en el caso del Mercosur, donde pueden convivir sistemas productivos muy distintos en términos de capitalización y de intensidad de uso de los recursos. La abundancia de tierras aptas para la actividad agroalimentaria, el tipo y nivel de esta actividad, así como la especulación inmobiliaria, son factores que determinan el tipo de agricultura posible de desarrollarse en las diferentes regiones de cada bloque.

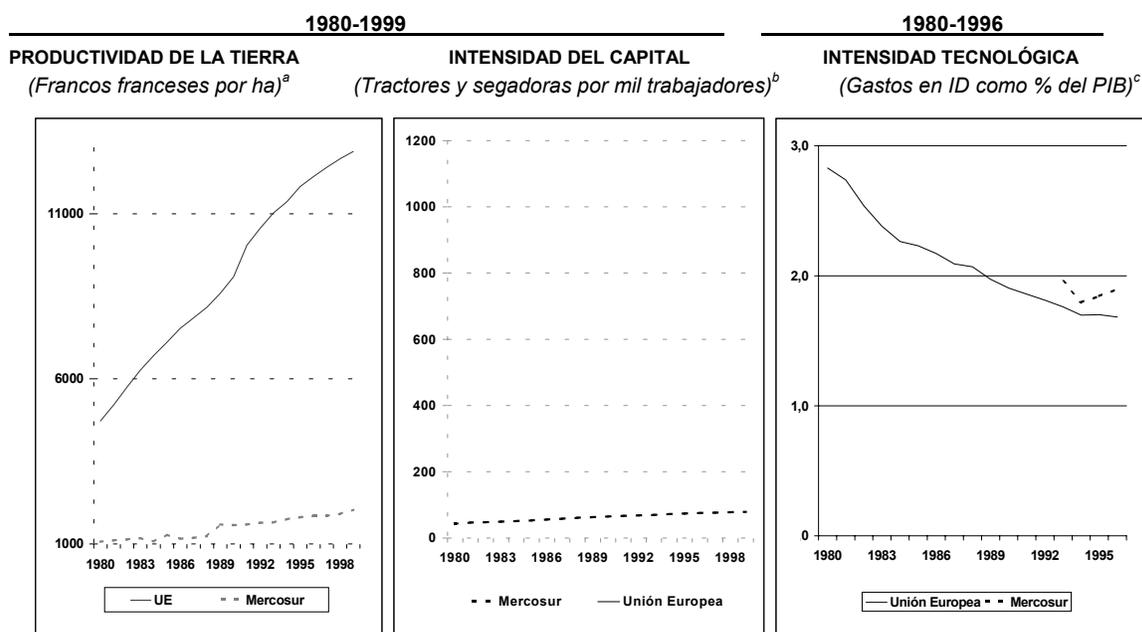
Los resultados por países (véase el gráfico 2 del anexo estadístico) revelan que la productividad de la tierra puede ser un factor de gran importancia para la productividad del trabajo, pues los tres países con mejor desempeño en este último aspecto, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca

³² Para observar el comportamiento de esas variables para cada uno de los países miembros de los dos bloques estudiados (véase el anexo 1).

y los Países Bajos, son también los de mayor productividad de la tierra. A su vez, en los países de menor productividad laboral la productividad de la tierra es también baja, como ocurre, por ejemplo, en Paraguay. Sin embargo, no siempre se da esta correlación: en Alemania e Italia la productividad del trabajo es relativamente baja mientras la productividad de la tierra es relativamente elevada.

Gráfico 10

**UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR: DETERMINANTES
DE LARGO PLAZO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO AGRÍCOLA:
PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA, MECANIZACIÓN E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO**



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

^a Valor de la producción por hectárea; francos franceses de 1995 estimados por el método Elteto-Koves-Szulc (EKS).

^b Número de tractores y segadoras por 1 000 trabajadores.

^c Gastos públicos en investigación y desarrollo (ID) agrícola como porcentaje del PIB agrícola.

b) Mecanización

Uno de los factores decisivos de la productividad del trabajo es el grado de mecanización del aparato productivo agrícola. En lo concerniente a cantidad de máquinas agrícolas, sólo disponemos de datos sobre el número de tractores y de segadoras. Para no quedar confrontados con un sesgo proveniente del tamaño de los países, dividimos el número de máquinas por el número de trabajadores, cociente que representa de modo aproximado la intensidad del capital. Ahora bien, en el período en cuestión, el número de tractores y segadoras por trabajador aumentó a una tasa promedio anual de 3.2% en el Mercosur y de 3.5% en la UE, es decir, la intensidad del capital progresó en forma un poco más rápida en este último bloque.

En lo que concierne a los resultados por países miembros, parece existir una correlación positiva entre el grado de mecanización y la productividad del trabajo agrícola (véase el gráfico 3 del anexo estadístico). Así, los países de peor desempeño en este parámetro tienen también la intensidad de capital más baja. Sin embargo, la inversa no es siempre cierta: los países de productividad laboral más alta no son forzosamente los de mayor intensidad de capital. La correlación positiva entre ambas variables no es válida, en la UE, para Dinamarca, Bélgica-Luxemburgo y los Países Bajos, que están entre los países europeos más productivos y se

caracterizan por una mecanización relativamente baja del aparato productivo. De este modo, si bien un nivel muy bajo de intensidad de capital parece ser un obstáculo bastante serio para el logro de una productividad laboral elevada, una gran intensidad de capital no garantiza por sí sola una gran productividad.

Además de incidir en la productividad del trabajo, la mecanización agrícola tiene efectos importantes sobre el medio ambiente, el empleo y la calidad de ciertos cultivos, en especial de frutas y hortalizas. Por tal motivo, si bien puede considerarse en general como un fenómeno positivo y necesario para la competitividad agroalimentaria, la mecanización puede también tener efectos negativos en estos ámbitos.

El hecho de que muchos consumidores vean con malos ojos, por ejemplo, la mecanización y el uso de abonos químicos, da origen a una valorización del trabajo manual, especialmente el trabajo familiar, y a una segmentación concomitante del mercado de ciertos productos. La inserción en esos nichos especiales de mercado (productos orgánicos, por ejemplo) permite a los agricultores que hacen un uso más intensivo de mano de obra aumentar la productividad —medida en términos de valor de la producción por trabajador—, sin crear por ello desempleo. Ésta es una estrategia fundamental, aunque limitada por el tamaño generalmente reducido del mercado, para los pequeños agricultores de ciertos países en desarrollo en que la capacidad del sector urbano de absorber mano de obra es mucho más limitada que en los países desarrollados.

c) Intensidad de la investigación y desarrollo (ID)

La ID y los avances tecnológicos derivados de ella constituyen también factores importantes de la productividad agrícola en el largo plazo. Estos factores pueden apuntar en distintas direcciones, como el desarrollo de cultivos o de animales más resistentes a las enfermedades o a las condiciones climáticas adversas, el uso de mejores abonos y métodos de riego, o la mejor organización del proceso productivo.

La ID puede llevarse a cabo en institutos de investigación, en universidades, en empresas o en las mismas explotaciones agrícolas. Ahora bien, en el sector agroalimentario la innovación tiende a ser marginal, de fácil imitación, lo que hace bastante limitado el lapso en que las empresas innovadoras mantienen el monopolio sobre sus hallazgos, todo lo cual tiende a desincentivar la inversión privada en ID. En consecuencia, para reducir los costos de la innovación y compartir los riesgos inherentes a ello, las empresas agroalimentarias han estado firmando acuerdos de investigación con otras empresas del mismo sector y de sectores afines, universidades, otras instituciones públicas y privadas y con los mismos agricultores.

Otra característica del sector agroalimentario que desincentiva aún más la inversión innovadora es la debilidad tecnológica de uno de los eslabones fundamentales de la cadena productiva, la explotación agrícola. La capacidad de inversión en ID de la gran mayoría de los productores rurales es reducida o nula, y muy pocos tienen acceso a las innovaciones tecnológicas desarrolladas por las empresas productoras de insumos o transformadoras de materia prima agrícola. Por estas razones, el Estado ha asumido históricamente, y en mayor grado en los países en desarrollo, el papel de principal agente instigador del progreso técnico en el agro y de apoyo a la investigación agronómica. Estas funciones del Estado pueden materializarse en forma directa, mediante la creación de institutos públicos de investigación, o en forma indirecta, en el sentido de promover y facilitar la investigación privada.

La UE invertía en 1996 casi dos veces y media más en ID público que el Mercosur. Como es evidente, el esfuerzo de ID depende del tamaño de los países. Por eso, para evaluar la verdadera intensidad de ID, estos gastos se relacionaron con el PIB agrícola de cada país, convertido en dólares con la razón de los valores unitarios. Para comparar los gastos en ID público de los bloques estudiados (véase el gráfico 10), se expresó los valores en precios constantes de 1995 con ayuda del

índice de precios del PIB, y se los convirtió en dólares mediante tasas de cambio PPA procedentes del Banco Mundial (Indicadores del desarrollo mundial 2001).

Como faltan datos sobre Argentina en el período 1980-1992, sólo pudimos comparar la intensidad de la ID en el Mercosur y la UE en el período 1993-1996, en el cual los dos bloques tuvieron casi la misma intensidad de ID. Puesto que Brasil aporta más de 80% de la ID del Mercosur, la tendencia de este país puede considerarse como representativa del bloque en su conjunto. De todo ello parece desprenderse que la intensidad de la innovación varió poco en el Mercosur en el período 1980-1996, mientras que en la UE caía en forma bastante acusada, de casi 3% del PIB en 1980 a menos de 2% en 1996.

Dentro del Mercosur (véase el gráfico 4 del anexo estadístico), Brasil aportó entre 1993 y 1996 más de 80% del total de los recursos invertidos por el bloque en ID, seguido de Argentina, con 11%. Dentro de la UE, Francia aportaba en el mismo período 20% del total, seguida de Alemania, Italia y el Reino Unido, con alrededor de 14% cada uno. De las demás naciones europeas, sólo los Países Bajos (11%), España (9%) y Suecia (6%) tenían una contribución superior al 3%. En el período 1980-1996, España e Italia tuvieron una participación cada vez mayor en la ID europea, mientras que Alemania y el Reino Unido perdían terreno.

En relación con el PIB agrícola, Brasil tiene la intensidad de innovación más acentuada del Mercosur, lo cual es reflejo de las políticas sobre ciencia y tecnología puestas en obra más intensamente desde los años setenta, uno de cuyos resultados fue la creación de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), responsable de la mayor parte de la investigación sectorial del país. En Uruguay aumentaron mucho los esfuerzos en esta área a lo largo del período, a diferencia de lo que ocurrió en Paraguay, que quedó estancado en este aspecto. En la UE disminuyó en general la intensidad de la ID, salvo en los Países Bajos y, en menor medida, en España. La disminución fue más marcada en Bélgica, Grecia y el Reino Unido.

Con todo, no parece existir una relación directa entre intensidad de ID público y productividad laboral. Los Países Bajos y el Reino Unido invierten mucho en ID, y están a la vez entre los países más productivos. Sin embargo, esa correlación no se da en Bélgica, Dinamarca y Francia. A la vez, algunos países de escasa productividad, como Grecia y Paraguay, no invierten mucho en ID. Sin embargo, el Estado brasileño invierte en ID recursos comparables a los de varios países europeos, pero su productividad sigue siendo débil. Al mismo tiempo, Uruguay, que parece ser uno de los países del Mercosur que más ha invertido en esta área, es también, junto con Argentina, el que menos alejado está de la productividad laboral de Francia. La debilidad del vínculo entre productividad y gastos públicos en ID deja ver que este indicador sirve sólo parcialmente para mostrar el verdadero esfuerzo innovador de los países, principalmente porque no incluye los gastos en investigación privada, particularmente importante para la agricultura de los países desarrollados. Finalmente, el hecho de que el nivel de inversión pública en ID del Mercosur sea similar al de la UE, mientras divergen ampliamente los niveles de productividad laboral, permite inferir que otros factores inciden también en esta última y en la eficacia y eficiencia de la ID pública.

d) Capital humano

Éste puede ser considerado como otro de los factores determinantes de la productividad del trabajo, toda vez que corresponde a la calidad de los recursos humanos de que dispone un país. Existen múltiples mediciones del capital humano, entre ellas el porcentaje de trabajadores que han terminado alguno de los ciclos de estudio definidos en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), que distingue tres niveles: (i) la enseñanza preprimaria, primaria y secundaria inferior; (ii) la enseñanza secundaria superior, y (iii) la enseñanza superior. Uno de los inconvenientes de este indicador reside en el hecho de que no toma en cuenta la diferente duración de los ciclos escolares en los distintos países.

En consecuencia, aquí utilizaremos otro indicador, el único disponible para todos los países de ambos bloques, a saber, el número de años de escolaridad promedio de la mano de obra agrícola. Aunque tiene la ventaja de ser independiente de la diferente duración de los ciclos escolares, ofrece la desventaja de no tomar en cuenta las diferencias de calidad de la enseñanza y de suponer que cada año de estudio representa la misma cantidad de capital humano, trátase de estudios primarios o universitarios. Así pues, mide sólo parcialmente el nivel de las competencias y de los conocimientos adquiridos en cada ciclo.

En el caso de los países del Mercosur, el indicador procede directamente de las encuestas de hogares, y en el de los países europeos, los únicos datos comparables proceden de las encuestas sobre fuerza de trabajo de la EUROSTAT, que desagregan el número de trabajadores según los tres niveles de escolaridad antes mencionados. Para convertir estos datos en una estimación del número de años de estudio, se supuso que el primer y el segundo nivel representan seis años de estudios cada uno y cuatro años el tercero.

Cuadro 14

MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: NÚMERO DE AÑOS DE ESTUDIOS EN LA AGRICULTURA Y EN EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA, Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

	Número de años de estudios, 1997			Productividad del trabajo, 1995 (Francia = 1)
	Agricultura	Conjunto de la economía	(1) / (2) (%)	
	(1)	(2)	(3)	
Brasil ^a	2.6	4.3	60	0.13
Paraguay	4.4	...		0.10
Uruguay	7.8	...		0.30
Argentina	11.0	...		0.44
Mercosur	3.6	...		0.16
Portugal	6.1	8.0	77	0.23
Grecia	6.5	9.8	67	0.36
España	6.7	9.5	71	0.55
Italia	7.1	9.3	76	0.57
Irlanda	8.1	10.8	75	0.71
Reino Unido	8.8	10.5	83	0.91
Bélgica	9.1	11.5	79	1.43
Austria	9.1	11.0	83	0.36
Países Bajos	9.3	11.2	83	1.22
Francia	9.3	11.0	85	1.00
Suecia	9.5	11.8	81	0.68
Dinamarca	9.9	11.6	86	1.35
Finlandia	9.9	11.5	87	0.34
Alemania	11.0	12.0	92	0.75
Unión Europea	8.2	10.7	76	0.67

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de encuestas de hogares, en lo relativo a los países del Mercosur; y de encuestas sobre la fuerza de trabajo de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) en lo referente a los países de la Unión Europea.

^a Los datos de Brasil se refieren a 1996.

Los resultados relativos a 1997 (véase el cuadro 14) muestran que los trabajadores agrícolas del Mercosur estudiaron en promedio 3.6 años, contra 8.2 años de sus homólogos europeos, es decir, menos de la mitad. Se constata también que los trabajadores agrícolas brasileños, que representan la mayor parte de la mano de obra vinculada a la agricultura en el Mercosur, hicieron menos estudios que los de la UE con respecto al promedio de los trabajadores de la economía en su conjunto (véase la columna 3 del cuadro 14). La ventaja europea en cuanto a capital humano también se expresa en la productividad del trabajo.

Las relaciones entre el nivel del capital humano, la tecnología y la productividad del trabajo son evidentes. Para incorporar formas modernas de producción, con alto contenido tecnológico, y

aumentar de este modo la productividad de la tierra y del trabajo, el productor agrícola tiene que poseer un nivel mínimo de conocimientos generales o técnicos. En ciertas regiones al interior de los países estudiados, dicho nivel supera el promedio de educación de las personas ocupadas en la agricultura. Particularmente en el caso de las economías del Mercosur, la situación crítica de la agricultura —generada, en parte, por las bajas posibilidades de acceso a nuevas tecnologías— se ve intensificada por la emigración o la salida, desde los establecimientos agrícolas, justamente de los miembros de la familia con mayores niveles de educación.

D. Resultados sectoriales de corto plazo: los precios relativos

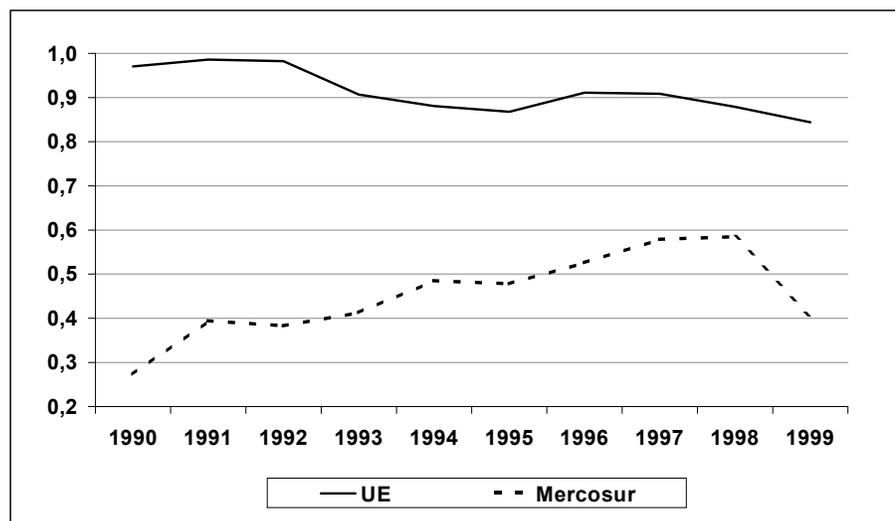
En el corto y mediano plazo, el desempeño sectorial puede definirse como la capacidad de los agricultores para vender sus productos a precios competitivos con respecto a los de sus rivales en los mercados interno y externo. El nivel de los precios de producción de un país está determinado, en el plano internacional, por el precio real de producción y la tasa de cambio nominal vigente. El precio de producción se capta con la razón de los valores unitarios (RVU), que es equivalente a la paridad del poder adquisitivo (PPA) con respecto al consumo final. La razón entre la RVU y la tasa de cambio nominal indica si los productos de un país son más o menos caros que los de un país de referencia, que en el presente estudio es Francia. Para un país dado, el que un producto tenga una RVU inferior a 1 significa que su precio es inferior al de Francia, es decir, que la competitividad de ese país con respecto a ese producto es mejor que la de Francia. En el presente estudio se calcularon las RVU tomando 1995 como año de referencia.

Puesto que en 1995 la UE no tenía moneda común (el euro sustituyó a 12 de las 15 monedas nacionales en enero de 2002), los niveles de precio pueden analizarse, en principio, sólo para cada uno de los Estados miembros. Sin embargo, es posible calcular los niveles de precio de un bloque ponderando los diferentes niveles de precio de cada miembro por su peso relativo en la producción del bloque. Calculados así, los precios de los productos del Mercosur equivalieron en 1995, en promedio, a la mitad de los precios franceses, mientras que los precios de los productos de la UE en su conjunto equivalieron, en promedio, a 88% de los de Francia. El Mercosur tiene así ventajas en cuanto a precios relativos en todos los rubros —excepto en lácteos—, pero especialmente en tabaco, aceite y fibras textiles vegetales.

Con ayuda de los índices de precios de producción procedentes de las cuentas nacionales y de las series de tasas de cambio nominales, las razones de precios de 1995 se extrapolaron para el período 1990-1999 (véase el gráfico 11). Entre 1990 y 1998, los precios de producción de los bienes agrícolas del Mercosur aumentaron mucho con respecto a los precios vigentes en Francia, pues de un nivel muy bajo en 1990, cerca de 33% de los precios franceses, pasaron a representar el 66% en 1998. En 1999, el nivel cayó en forma violenta. El comportamiento de estos precios refleja una vez más la importancia que tienen las estructuras económicas y las políticas monetarias de Argentina y Brasil en la situación general del Mercosur. En efecto, la elevación general de los precios fue consecuencia, primero, del anclaje del peso argentino al dólar en 1991 y, luego, de la apreciación del real frente al dólar a partir de 1995. En 1999, la violenta devaluación del real frente al dólar llevó el nivel global de los precios del Mercosur por debajo del 50% del nivel francés.

Gráfico 11
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: PRECIOS DE PRODUCCIÓN, 1990-1999

(Francia = 1)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de índices de precios procedentes de cuentas nacionales de los países, de antecedentes de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y sobre la base de series de tasas de cambio nominales, Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), base de datos CHELEM.

Nota: Razón de los valores unitarios (RVU) estimada por el método Geary-Khamis sobre la tasa de cambio nominal.

En la UE, por el contrario, la tendencia a lo largo de todo el período fue a la reducción de los precios con relación a Francia. En 1990, los productos europeos tenían precios muy cercanos a los franceses (97%), pero en 1999 equivalieron a solamente 84% de éstos. En consecuencia, la diferencia que había entre los precios de la UE y del Mercosur se redujo considerablemente entre 1990 y 1999. Esta convergencia en materia de precios es expresión de dos fenómenos: la renovada competitividad de la UE después de la reforma de la PAC en 1992, y el encarecimiento relativo de los productos agrícolas del Mercosur, causado principalmente por las fluctuaciones de las tasas de cambio.

• Los niveles de precio de los países

Las RVU de los países se estimaron con el método de Geary-Khamis (GK) y el método de Elteto-Koves-Szulc (EKS) (véase el cuadro 15). Las diferencias entre las RVU obtenidas por el método EKS y las obtenidas por el método GK suelen ser poco importantes, salvo en lo que respecta a los Países Bajos y Uruguay. Por otro lado, no se constata en el presente caso la existencia de un sesgo sistemático debido al efecto Gershenkron cuando se utiliza el método GK.³³ En consecuencia, para comparar los precios relativos de los subsectores, en lo que sigue se utilizará el índice GK, debido a sus propiedades aditivas y transitivas, conforme descrito en la metodología. Sin embargo, aplicaremos también, por diversas razones, el índice EKS, para analizar la productividad global de la agricultura.³⁴ Un paso más para comparar los precios relativos fue descomponer los

³³ La ausencia del efecto Gershenkron reside en que en la muestra falta un país grande capaz de afectar de manera importante los precios promedio del conjunto de los países, como habría ocurrido, por ejemplo, si se hubiera incluido a los Estados Unidos.

³⁴ Una de las mayores desventajas del método Geary-Khamis, que nos lleva a adoptar el método EKS en lo que concierne a la productividad total del sector agropecuario, es que construye su índice a partir de un "precio internacional". Por ello, dado que el índice se construyó sólo a partir de los países de la muestra que hemos seleccionado, nuestros precios no pueden legítimamente

subsectores agrícolas conforme a la nomenclatura de la CUCI Rev. 2. Aquí se estudiarán en particular los grupos de mayor importancia en la producción agropecuaria del Mercosur y de la UE y también aquellos que en las últimas décadas han presentado las principales dinámicas en el comercio mundial.

Cuadro 15
UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR: CÁLCULO DE LA RAZÓN DE LOS VALORES UNITARIOS POR DOS MÉTODOS, 1995

País	Razón de los valores unitarios (RVU) ^a			Tasa de cambio nominal	Nivel de precio (RVU EKS/ tasa de cambio) (Francia = 1)
	Geary-Khamis (GK)	Elteto-Koves-Szulc (EKS)	EKS/GK (%)		
Austria	1.69	1.71	-1.2	2.02	0.85
Bélgica-Luxemburgo	5.45	5.12	6.6	5.91	0.87
Dinamarca	0.99	0.96	3.3	1.12	0.86
Finlandia	0.94	0.90	4.2	0.87	1.03
Francia	1.00	1.00	0.0	1.00	1.00
Alemania	0.25	0.25	2.9	0.29	0.86
Grecia	47.16	46.72	0.9	46.42	1.01
Irlanda	0.10	0.09	9.2	0.13	0.69
Italia	260.54	246.88	5.5	326.37	0.76
Países Bajos	0.33	0.29	12.7	0.32	0.91
Portugal	25.38	24.84	2.2	30.28	0.82
España	21.03	20.13	4.5	24.98	0.81
Suecia	1.15	1.15	0.1	1.43	0.80
Reino Unido	0.11	0.10	2.6	0.13	0.77
Argentina	0.10	0.10	8.4	0.20	0.50
Bolivia	0.37	0.39	-5.3	0.96	0.41
Brasil	0.10	0.10	3.1	0.18	0.56
Chile	41.67	41.01	1.6	79.50	0.52
Paraguay	194.88	207.48	-6.1	393.31	0.53
Uruguay	0.56	0.48	17.6	1.27	0.38

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), de antecedentes de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), y de la base de datos CHELEM del Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII).

Nota: La razón de los valores unitarios (RVU) se estimó según el método Geary-Khamis (GK) y según el método Elteto-Koves-Szulc (EKS).

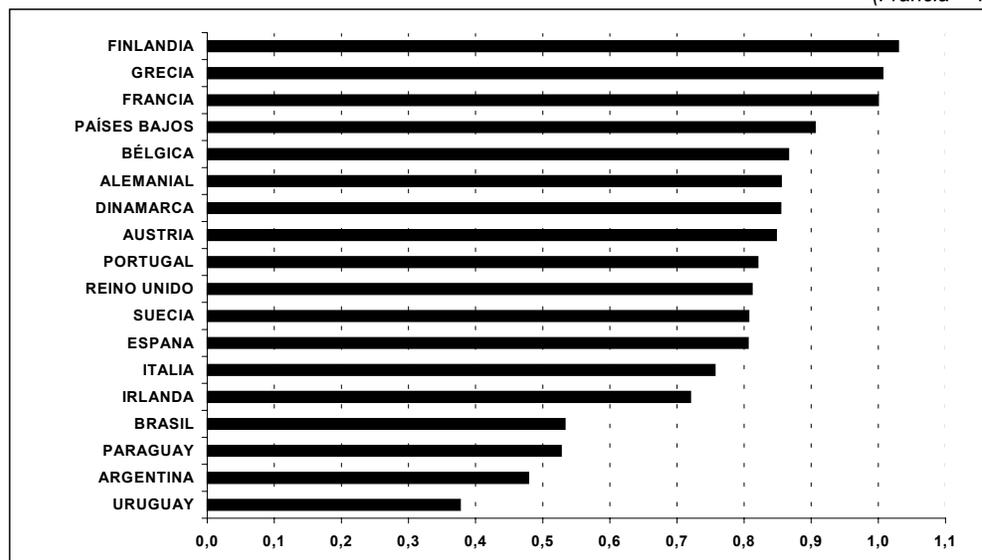
^a Monedas nacionales con respecto al franco francés, 1995.

En el nivel más agregado, los países del Mercosur son los que tienen precios más bajos en relación con la tasa de cambio (véase el gráfico 12), en especial Uruguay, cuyos precios representan 38% de los precios franceses. De ello parece desprenderse que las tasas de cambio de los países del Mercosur, vistas con el criterio de los precios agrícolas, están ampliamente subvaloradas. En efecto, las tasas de cambio nominales vigentes en los países del Mercosur en 1995 les permitieron vender sus productos en el mercado internacional a un precio que era en promedio 40% menor que el precio que hubieran debido tener si hubiesen estado indizados por el precio correspondiente a las RVU agrícolas con respecto a Francia. Por lo tanto, sus tasas de cambio nominales les permitieron acrecentar su competitividad-precio en el sector. Uruguay fue el país del bloque que más se benefició con este fenómeno, mientras que Brasil, por el contrario, se vio más bien perjudicado con ello, porque el real había iniciado en 1995 un período de apreciación frente al dólar.

considerarse como internacionales, pues algunos bienes agrícolas se producen en volúmenes muy pequeños en los países de la muestra.

Gráfico 12
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: PRECIOS RELATIVOS DE LOS PRODUCTOS
AGROALIMENTARIOS, 1995

(Francia = 1)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), de antecedentes de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), y de la base de datos CHELEM del Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII).

Nota: Nivel de precios de la razón de los valores unitarios (RVU) estimada según el método Elteto-Koves-Szulc (EKS), sobre la tasa de cambio nominal con respecto al franco francés, 1995.

A pesar de la ventaja de los precios de venta en el plano internacional, la subvaluación de las monedas del Mercosur tiene un gran inconveniente: los agricultores pagan más por los insumos importados, como abonos, medicinas para animales y pesticidas. Las dificultades de los agricultores dependen de la proporción que representen los insumos importados en el conjunto de los insumos utilizados en la actividad. Esta proporción depende a su vez del tipo de actividad y del tamaño del país. En efecto, la producción de lácteos exige mayor cantidad de insumos importados que, por ejemplo, la de cereales. Igualmente, en proporción a su tamaño, Paraguay importa relativamente más insumos que Argentina y Brasil.

Dentro de la UE, los únicos países que tienen precios agrícolas más altos que Francia son Grecia y Finlandia. En consecuencia, las tasas de cambio vigentes son para ellos menos favorables que si el intercambio se calculara según las RVU. Irlanda fue, por el contrario, el país que presentó la mayor ventaja cambiaria en relación con Francia. A nivel sectorial se distinguen claramente las zonas de mayor competitividad-precio en los mercados de cada país miembro.

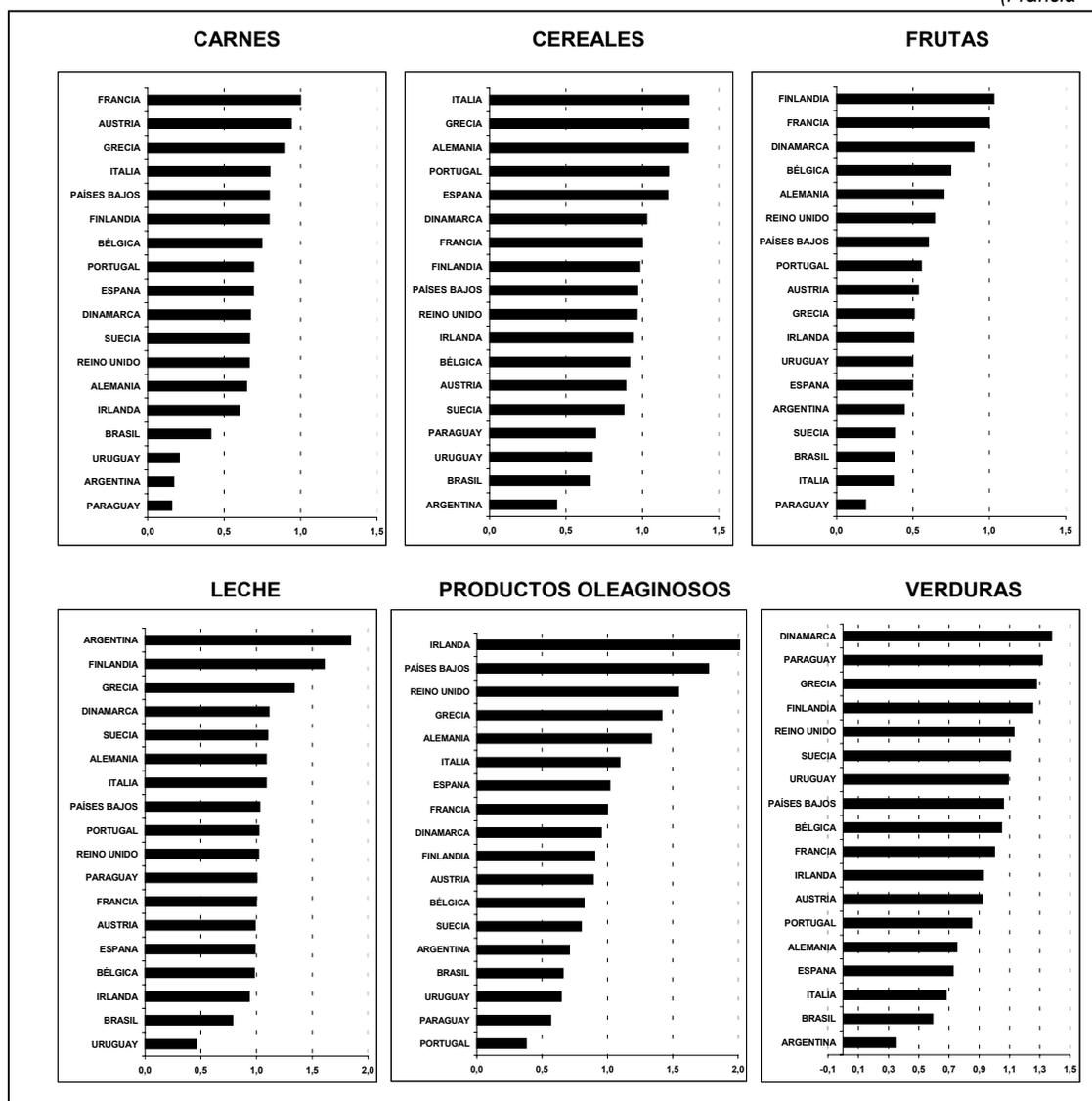
Al calcular las RVU correspondientes a los subsectores seleccionados (gráfico 13), podemos ver que en la mayoría de los rubros seleccionados los países del Mercosur tuvieron una competitividad-precio superior a la de los países de la UE. No obstante, en productos oleaginosos, los precios de Portugal fueron más bajos que los de todos los países del Mercosur. Sin embargo, no se trata de los mismos productos, dado que Portugal produce aceitunas y aceite de oliva, y los países del Mercosur soja y derivados, y no compiten por tanto en los mismos mercados, pues la soja se utiliza principalmente en la alimentación animal y la industria alimenticia.

En verduras, Italia se acerca a los niveles de precio de Brasil, tercer país del Mercosur con precios más bajos. Al mismo tiempo, Uruguay y especialmente Paraguay presentaron precios altos, incluso en comparación con los vigentes en los países del norte de Europa. No es extraño, entonces, que Paraguay y Uruguay sean, junto con Brasil, importadores netos de verduras y preparados desde

los restantes países sudamericanos, como tampoco es extraño que sus desventajas comparativas en este subsector vayan en aumento. En la UE, los exportadores netos de verduras y preparados son, en orden decreciente, los Países Bajos, España, Italia, Bélgica-Luxemburgo, y Grecia. Las diferentes variedades y cualidades de las verduras producidas y comercializadas explican la buena posición de estos últimos países en el mercado mundial, a pesar de sus precios relativamente altos. La proximidad geográfica con los socios comerciales también puede explicar este buen desempeño.

Gráfico 13
MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: PRECIOS RELATIVOS DE SEIS SUBSECTORES
AGROALIMENTARIOS SELECCIONADOS, 1995

(Francia = 1)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de antecedentes sobre producción y precios de la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT) y de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

En frutas, los precios de Italia, Suecia y España se aproximan a los niveles más bajos de los países sudamericanos (Paraguay, principalmente). Este último país, sin embargo, no fue capaz de aprovechar su competitividad-precio en este rubro para ganar participación en los mercados externos. La producción de especies o de variedades destinadas principalmente al consumo local,

sumada al hecho de no satisfacer enteramente las exigencias fitosanitarias y de estandarización de los mercados internacionales, puede explicar su mal desempeño en el mercado mundial. En los países europeos, los precios relativos reflejan bastante bien su competitividad internacional. Así ocurre con España, Italia y, en menor medida, Grecia, los tres exportadores netos de fruta y derivados de la UE, cuyos precios, no obstante, son en algunos casos más altos que los vigentes en el Mercosur.

En cuanto a las carnes, uno de los rubros más importantes para los países de la muestra, los miembros del Mercosur son, una vez más, los que exhiben precios más bajos. Sin embargo, en términos de posición en el mercado mundial, la UE alcanzó, a partir de 1993, niveles muy cercanos a los del Mercosur en su conjunto. Ello se debió principalmente a que, en países como Francia, Italia y el Reino Unido, disminuyeron las importaciones provenientes de otras regiones del mundo. A pesar de los convenios firmados por los países de la UE en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la OMC, relativos a la reducción de los aranceles y de las subvenciones en este subsector, el mayor control sanitario ejercido por la UE sobre las importaciones ofreció un nuevo resquicio para sus prácticas proteccionistas. Es una de las razones por las cuales la mejor competitividad-precio del Mercosur no se traduce en una posición predominante.

Los cereales revelan una nueva característica de los países sudamericanos estudiados, puesto que la mayoría de ellos son importadores netos del producto. Argentina y Brasil son los países del Mercosur que tienen precios más bajos para este rubro. En la UE se destaca la situación de los cuatro países meridionales, España, Grecia, Italia y Portugal, cuyos precios están entre los más altos de la UE, mientras que Francia se sitúa en el promedio de la muestra. Hay que subrayar, sin embargo, que a pesar de que el precio de los cereales del Mercosur es relativamente bajo, Argentina —con el trigo— es el único país del bloque que llega a competir con los europeos en los mercados internacionales.

La leche y sus derivados son un rubro de gran importancia en términos de valor de la producción en ambos bloques. En Argentina, los lácteos representan casi la tercera parte de la producción total agroalimentaria. Sin embargo, los precios relativamente altos prevalecientes en este país limitan su competitividad general en este subsector. Ello resulta en parte del elevado precio de los insumos importados y, también, de la vigencia de una tasa de cambio subvaluada. Por otra parte, los precios de Paraguay están muy cerca de los franceses. Dentro de la UE, Francia tiene en este subsector su mejor posición relativa. Ello se traduce en una participación elevada en el mercado mundial, aunque decreciente a lo largo del período, sobre todo en la segunda mitad de los años noventa. Lo mismo ocurrió con Alemania, Dinamarca, Irlanda y, sobre todo, con los Países Bajos, todos exportadores tradicionales de lácteos. La reducción progresiva de las subvenciones³⁵ para la exportación de leche —subsector que, junto con el de las carnes, había presentado históricamente la mayor concentración de subvenciones de este tipo— parece haber tenido un impacto importante sobre la competitividad internacional de la UE en este rubro.

De este modo, es posible clasificar los subsectores agropecuarios seleccionados en un número reducido de grupos. En productos oleaginosos, frutas y verduras, ciertos países de la UE, en general los meridionales, tienen precios más bajos que los del Mercosur; pero sólo en algunos casos, como ocurre con España con las frutas, tal aproximación se traduce en una real competencia en los mercados internacionales. En efecto, en las otras situaciones, los países de uno y otro bloque se posicionan en segmentos distintos del mismo subsector. En lácteos, por el contrario, algunos países del bloque sudamericano presentan un nivel de precios superior al de gran parte de los productores europeos. En este rubro, así como en los cereales, más que una participación activa en los mercados internacionales, la estrategia de los países del Mercosur pasa por competir en sus

³⁵ Por efecto del acuerdo suscrito en tal sentido por los países de la UE durante la Ronda Uruguay.

respectivos mercados internos y en el mercado subregional. Finalmente, en las carnes, la mejor posición del Mercosur por sobre la UE es incontestable, aunque tal predominio no se haga sentir con tanta claridad en la competitividad de ambos bloques, en parte porque se trata de uno de los rubros más protegidos, y a la vez subsidiados, en los principales mercados importadores al nivel mundial.

III. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo de este capítulo es recordar las principales conclusiones a que hemos llegado en el curso del estudio y, sobre todo, proponer ciertas medidas tendientes a que la liberalización del comercio agroalimentario sea lo más provechosa posible para el Mercosur y la Unión Europea. En consecuencia, aquí pasaremos revista nuevamente a las áreas más protegidas de la agricultura de cada bloque y, en segundo lugar, a los puntos más débiles de uno y otro bloque, todo lo cual nos dará finalmente una idea acerca de las áreas que más podrían beneficiarse de la eventual liberalización.

Los productos agroalimentarios del Mercosur que enfrentan las más elevadas barreras arancelarias y no arancelarias en la UE son: carnes, lácteos, tabaco, animales vivos, frutas, verduras, pescado, cereales y bebidas. Las exportaciones agroalimentarias del Mercosur se ven perjudicadas, al mismo tiempo, por la Política Agrícola Común de la UE (PAC), que protege a los productores europeos de la competencia externa y además subsidia las exportaciones comunitarias, y por el Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP), que beneficia particularmente algunos de los principales competidores del Mercosur en productos tropicales. En lo que se refiere a las exportaciones agroalimentarias de la UE hacia el Mercosur, los subsectores más afectados por las barreras comerciales de este último bloque son: productos lácteos, bebidas, carnes, frutas y verduras, pescado, azúcares, alimentos diversos y tabaco. Las barreras del Mercosur contra las bebidas y los lácteos afectan en forma particular a las exportaciones de la UE, pues estos subsectores representan más del 35% del comercio bilateral agroalimentario y constituyen las mejores posiciones de la UE en el mercado mundial.

La combinación de los resultados de la protección comercial con las estimaciones generadas por otros indicadores de comercio internacional nos permitió crear una medida interesante de la sensibilidad de los productos agroalimentarios en las negociaciones bilaterales y de las posibilidades de aumento de los intercambios en caso de liberalización. Vimos que hay una importante complementariedad comercial entre el Mercosur y la UE, no solamente al nivel de los grandes sectores (productos primarios versus productos elaborados), sino también al interior del sector agroalimentario. En general, las ventajas actuales del Mercosur se dan particularmente en aquellos productos agrícolas básicos en que la competencia gira en torno a los precios, mientras que los países de la UE se desempeñan mejor en los productos procedentes de la industria agroalimentaria, es decir, bienes en que la competencia tiende a girar con mayor frecuencia en torno a la diferenciación y a la calidad. Ello implica que la liberalización del comercio bilateral entre los dos bloques trae consigo un fuerte potencial de aumento de los intercambios, con consecuencias positivas para ambos lados.

Como bloque exportador, el Mercosur podrá beneficiarse de la liberalización del comercio con la UE a través del aumento de las exportaciones de productos en general con una baja elaboración industrial, pero de gran interés para el bloque: carnes, pescados, frutas y derivados, azúcares y aceites constituyen las mejores oportunidades. Algunos de esos productos se encuentran actualmente asociados a elevados niveles de protección comercial y son considerados sensibles al interior de la UE, razón por la cual su liberalización podrá ser lenta y compleja. En el sentido de avanzar en el proceso de liberalización incluyendo desde el comienzo el sector agroalimentario, identificamos algunos productos con baja sensibilidad en la economía europea, pero de gran interés para el Mercosur, por los cuales se podría iniciar dicho proceso: despojos de ganado bovino congelados, carnes de caballo, asno y mula, aves no troceadas congeladas, merluza congelada, camarones y quisquillas congelados, otros moluscos e invertebrados acuáticos, sorgo en grano, frijoles, naranjas, jugo de manzana, miel, aceites de soja, de maní y de girasol, extractos, esencias y concentrados de café. Las ganancias en este caso podrían ser económicas pero, sobre todo, deberían ser políticas, manteniendo el ritmo de las negociaciones, sin excluir al sector agroalimentario y al mismo tiempo manteniendo un plazo razonable para la liberalización de los productos más sensibles.

De la misma manera, ciertas exportaciones agroalimentarias provenientes de la UE con destino al Mercosur presentan un potencial de aumento del comercio bilateral interesante. Se trata principalmente de productos agropecuarios de mayor elaboración industrial, pertenecientes a los subsectores bebidas, lácteos y cereales y en muchos casos diferenciados a través de la calidad. Asimismo, son en general productos fuertemente protegidos en la frontera del Mercosur y altamente dinámicos, desde el punto de vista de la demanda por importaciones. Sumada a esos factores, la relativamente baja intensidad del comercio actual UE-Mercosur en esos productos permite apuntarlos como rubros de elevado interés para los exportadores agroalimentarios europeos.

Las negociaciones deberían prestar primordial atención a los productos considerados no complementarios en el comercio bilateral, los cuales son de gran interés para los dos bloques y en general involucran un muy elevado nivel de protección, revelando su fuerte sensibilidad para ambos lados. Se encuentran en tal situación el trigo, la carne de cerdo y el azúcar elaborado. Tales productos posiblemente constituirán, en un primer momento, excepciones a la liberalización del comercio bilateral, aunque hay que tener presente la necesidad de avanzar en el incremento de los intercambios, sea por la vía de efectivamente reducir la protección o aumentando los contingentes arancelarios destinados al bloque socio en esos rubros.

Claro está que el completo aprovechamiento de las oportunidades creadas por la liberalización del comercio entre el Mercosur y la UE dependerá de una serie de factores que, operando al nivel de las economías nacionales y regionales, determinan el desempeño de los países en los mercados internacionales. El conjunto de tales factores constituye lo que muchas veces se llama competitividad, y puede ser observado de varias formas. En el presente estudio, nos concentramos en algunas variables que reflejan ciertos aspectos de la competitividad de los dos bloques, tanto en el corto plazo (precios, básicamente) como en el largo plazo (productividad y costos de los factores). Estamos conscientes de que el análisis aquí realizado no agota el conjunto de factores relevantes para la competitividad agroalimentaria, sino que apenas arroja un poco de luz sobre algunos de ellos. Complementar dicho

análisis con estudios más específicos al nivel de los países involucrados parece fundamental para entender los posibles impactos sobre las estructuras productivas nacionales de un acuerdo comercial del orden del que se negocia actualmente entre el Mercosur y la UE.

El análisis de la competitividad aquí realizado mostró que las principales debilidades del Mercosur son la baja productividad y la incapacidad de incrementarla, aumentando así la distancia con relación a los países europeos, tanto al nivel global como sectorial. Ello parece no comprometer, sin embargo, la capacidad de exportar de los países sudamericanos, dadas las remuneraciones extremadamente bajas de la mano de obra, que en el sector agrícola y principalmente en esos países representa el principal factor de producción. Otro punto débil del Mercosur es la pérdida de competitividad-precio en los años noventa. No obstante, esta tendencia se vio contrarrestada a partir de 1999 por la devaluación del real y, más recientemente, por la devaluación del peso argentino.

En efecto, vimos que la competitividad de los productos agroalimentarios está condicionada en gran medida por la tasa de cambio, especialmente en los productos de menor grado de transformación, donde los precios son decisivos. Aunque la sobrevaluación de la tasa de cambio fue uno de los factores principales para el éxito de las políticas de estabilización de la mayoría de los países del Mercosur, es indudable que fue decisivo también para la baja de sus exportaciones y la pérdida de competitividad experimentada durante gran parte de los años noventa. Aunque esta contradicción entre la política macroeconómica y la competitividad de las exportaciones no tiene efectos solamente sobre el sector agrícola, su impacto sobre este último es indiscutible, aún si se considera que el bajo costo de los insumos importados ejerció durante cierto tiempo un impacto positivo en los costos de producción.

Para mejorar la competitividad del Mercosur, en particular en lo que concierne a productividad y remuneración del trabajo agrícola, habría que hacer enormes progresos en educación y capacitación. La posesión de un mayor capital humano es decisiva para mejorar las técnicas de producción y aprovechar las oportunidades asociadas a la exploración de nuevos mercados. También hay que aumentar las inversiones en Investigación y Desarrollo (ID), muy dependientes todavía de la iniciativa del Estado, tomando en cuenta que estas inversiones fueron decisivas para el incremento que experimentó la productividad en los últimos años, principalmente en los productos volcados al mercado externo. El rendimiento agrícola aumentaría también en caso de que se expandiera el acceso de los agricultores a insumos como los fertilizantes, abonos, riego, máquinas y herramientas, en general restringido a los grandes agricultores por los recursos financieros que demandan. El uso más intensivo de estos factores acarrearía sin duda un aumento de los costos de producción, pero ello se vería compensado por la elevación del rendimiento y de los ingresos. Un mayor gasto en ID y en actividades de difusión de nuevas tecnologías podría incrementar en forma más sustentable el rendimiento y la especialización de los agricultores en rubros dinámicos.

Ahora bien, para mejorar la competitividad de la UE, convendría que adoptara una estrategia de especialización mucho más decidida. La PAC parece propender a la autosuficiencia en el conjunto de las áreas agroalimentarias, lo cual conduce a mantener en ciertos casos producciones poco competitivas a un alto costo para los consumidores y contribuyentes. Por ello, sería conveniente que se especializara más claramente en aquellos productos en los cuales se concentran sus ventajas comparativas. Al interior del sector agroalimentario, vimos que la UE tiene ventajas en productos verticalmente diferenciados, que suelen tener un mayor valor agregado y que la competencia internacional gira sobre todo en torno a la calidad y, en menor medida, en torno a los precios. En términos de competitividad-precio, Europa ostenta ventajas —y no muy marcadas— únicamente en lácteos.

En los países del Mercosur, los lácteos son un segmento dominado por empresas europeas transnacionales, por lo cual sería conveniente que las negociaciones en ese sector trataran de involucrar a estas empresas, considerando sus estrategias productivas y comerciales globales. También habría que tener en cuenta que la producción de leche y derivados constituye una fuente considerable de ingresos para los pequeños productores en el Mercosur, que tienen una estrategia volcada básicamente hacia los mercados locales, razón por la cual este sector, en conjunto con otros cultivos básicos, es especialmente sensible para las economías del bloque.

El Mercosur tiene claras ventajas en carnes y frutas, las cuales parecen no estar siendo completamente aprovechadas en el comercio con la UE. En el caso de las carnes, las oportunidades se ven reforzadas por las enfermedades que sufre actualmente el ganado en Europa. Ello abre nuevas posibilidades para que los productos provenientes del Mercosur sean valorizados en el mercado europeo, especialmente si se logra controlar en los países sudamericanos la reincidencia de ciertos problemas sanitarios, como la fiebre aftosa, y si se desarrollan canales destinados a atestar la calidad y sanidad de la carne producida en el Mercosur y destinada a esos mercados. En lo referente a las frutas, los países del Mercosur fueron incapaces de conservar en el decenio de 1990, las ganancias que atestaron en la década anterior en los mercados internacionales, pese al considerable aumento que experimentó la demanda mundial de frutas en los últimos años. Un mayor apoyo a estos segmentos, por medio de una política específica, podría darle un nuevo impulso al comercio respectivo. Aparentemente, diversos factores — problemas de tasa de cambio, de habilitación y de falta de política tecnológica clara— tuvieron un papel determinante en la pérdida de dinamismo del sector frutícola del Mercosur.

Por último, podemos hacer algunas sugerencias con vistas a que las negociaciones entre ambos bloques sean lo más fructíferas posibles. La reforma progresiva de la PAC (Abramovay, 1999; Bouet y otros, 2001) no ha de ser un obstáculo mayor para el progreso de las negociaciones, incluso porque la viabilidad económica y por lo tanto la misma supervivencia de largo plazo de tal política están comprometidas por la adhesión de los países de Europa oriental a la UE. En el corto y mediano plazo, podrían adoptarse medidas compensatorias para los productos más protegidos o sensibles. También se podría avanzar hacia la eliminación de las restricciones existentes en los productos menos sensibles, y tomar medidas tendientes a que los consumidores pagasen la totalidad de los gastos en subvenciones, con lo cual se evitaría la caída de los precios.

Como complemento de las negociaciones entre países o bloques económicos, hay todo un terreno aún poco explorado de concertación directa de acuerdos con las empresas transnacionales. Varias empresas agroindustriales de origen europeo operan en el Mercosur, en los más diversos segmentos agroalimentarios, como lácteos, transformación de oleaginosas, cacao, café y cereales. Actualmente, su producción se destina en general al consumo interno y regional, pues la protección comercial les impide exportar hacia el mercado europeo. Una vez que avance el proceso de liberalización comercial, estas empresas, aprovechando la ventaja que significa estar cerca de las fuentes de materia prima, podrían exportar hacia Europa y ampliar en consecuencia su mercado. La UE tendría así empresas más competitivas, que podrían definir sus estrategias productivas y tecnológicas con un horizonte global. Al mismo tiempo, dado que estas empresas operan fundamentalmente en el ámbito industrial, los países del Mercosur podrían sacar partido de su presencia para ponerse al día en el plano tecnológico y exportar bienes de mayor valor agregado.

Entre las medidas que pueden estimular las exportaciones europeas hacia el Mercosur está el reconocimiento, en estos últimos mercados, de los mecanismos de certificación y de origen controlado vigentes en los países europeos. En el caso de los productos más caros y de consumo menos frecuente, como vinos y ciertos tipos de quesos, tal reconocimiento permitiría acrecentar la ventaja que tienen los países europeos por la mayor calidad de sus productos con respecto a los bienes nacionales similares o procedentes de otros países. En los productos con menor grado de diferenciación y de consumo más masivo, como aceite de oliva, pastas alimenticias, productos de panadería y ciertos productos lácteos y derivados de la carne de cerdo, tal política podría tener un impacto positivo sobre el comercio UE-Mercosur, porque el reconocimiento de los sellos de calidad y de sanidad europeos reduciría las barreras no arancelarias (BNA) que impiden la entrada de productos europeos en el Mercosur.

Por su parte, los exportadores del Mercosur deben estimular esta política de certificación común o reconocida, especialmente en lo que atañe a carnes y derivados. El Mercosur tiene en este segmento mayor competitividad-precio que la UE, pero sus exportaciones hacia este mercado encuentran el obstáculo de las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias. Como es natural, el reconocimiento de tales certificados implica necesariamente que las instituciones competentes de uno y otro bloque trabajen en conjunto para estandarizar los criterios de evaluación de calidad y sanidad de los productos, lo que en principio demandaría a los países del Mercosur un intenso esfuerzo para poner a sus instituciones reguladoras a la altura de sus congéneres europeas.

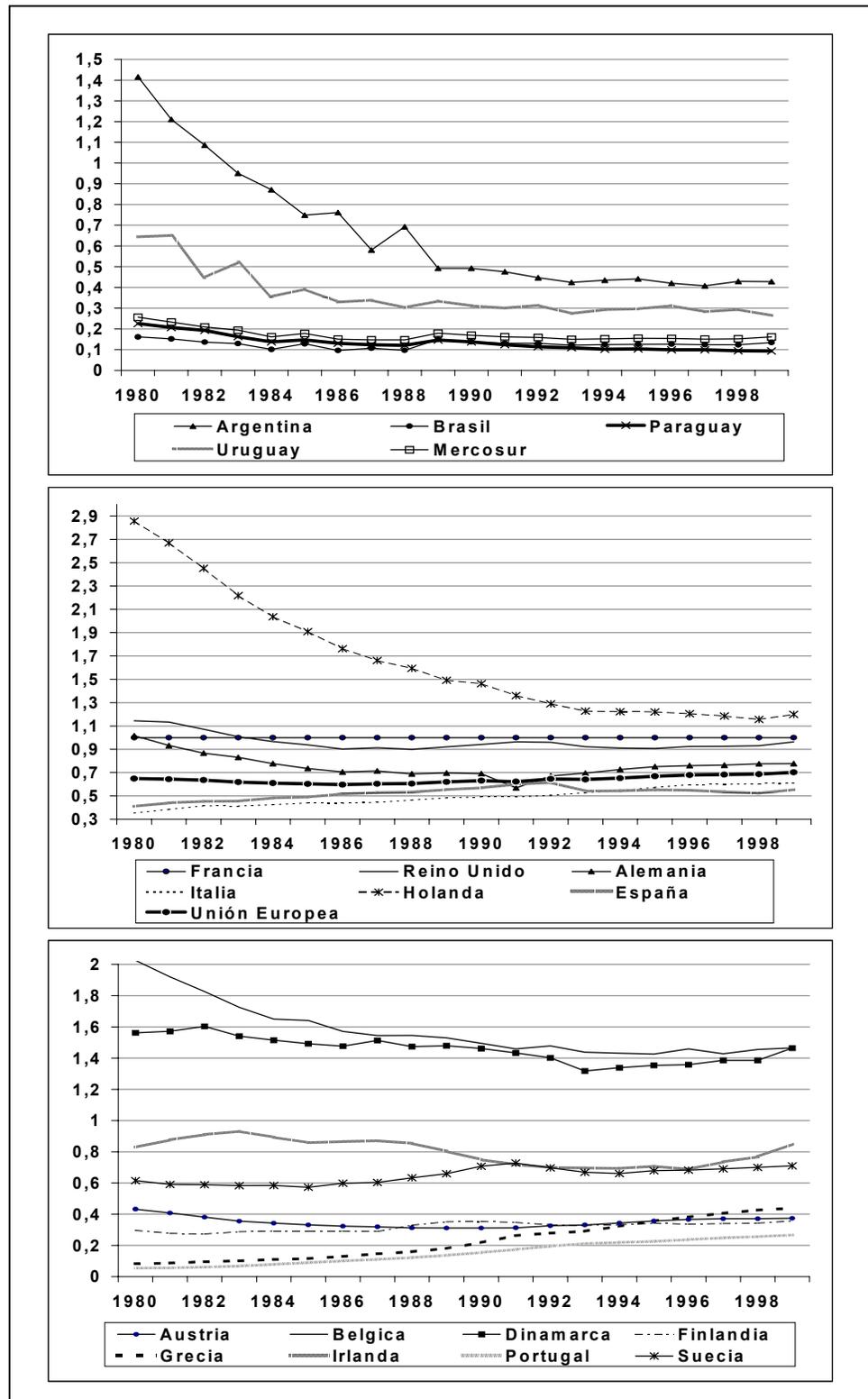
Bibliografía

- Abramovay, R. (1999), “Dilemas da União Européia na reforma da política agrícola común”, Tesis presentada en el Departamento de Economía da la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo para la obtención del título de Livre-Doctore en Economía, São Paulo, febrero.
- Alston, Julian M., Philip G. Pardey y Vincent H. Smith (1999), *Paying for Agricultural Productivity*, Baltimore y Londres, Presses Universitaires, Johns Hopkins for IFPRI.
- Ball, V.E. y otros (2001), “Levels of farm sector productivity: an international comparison”, *Journal of Productivity Analysis*, vol. 15, N° 1.
- Beintema, N.M., A.F.D. Avila y P.G. Pardey (2001), *Agricultural I&D in Brazil: Policy, Investments, and Institutional Profile*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)/Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)/Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO).
- Beintema, N.M. y otros (2000a), *Agricultural I&D in Uruguay: Policy*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)/Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)/Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO).
- (2000b), *Agricultural I&D in Paraguay: Policy*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)/Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)/Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO).
- Bouet, Antoine (2000), “La mesure des protections commerciales nationales”, Working Paper, N° 2000-15, París, Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII).
- Bouet, Antoine y otros (2001), “Market Access Maps: A Bilateral and Disaggregated Measure of Market Access”, Working Paper, N° 01-18, París, Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII).
- Castilho, Marta Reis (2000) “O Sistema de Preferências Comerciais da União Européia”, *Texto para Discussão*, N° 742, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), julio.
- (1999) *Protection et accès au marché européen: le cas du Mercosur*, París, Universidad de París I, Panthéon Sorbonne.

- CEPII (Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales) (1998), “La compétitivité des nations”, *Économica*, París.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994), *Pour un renforcement de la politique de l'Union Européenne à l'égard du MERCOSUR*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas.
- Comisión Europea (2000), “Anti-dumping, Anti-subsidy – statistics covering the First Three Months of 2000”, abril (<http://europa.eu.int/comm/trade/policy/dumping/stats>).
- Competitive Analysis of Nations (s/f), *Can2000: Guía del usuario*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (www.cepal.cl/software/CAN2000.pdf).
- Cremers, Marleen y Johannes Roseboom (1997), “Agricultural Research in Government Agencies in Latin America. A Preliminary Assessment of Investment Trends”, Discussion Paper, N° 97-7, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR).
- David, María Beatriz de A., César Morales y Mónica dos Santos Rodrigues (2001), *Modernidad y heterogeneidad: estilo de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- David, María Beatriz de A. y otros (1999a), *Mão-de-Obra, Emprego e Demanda por Reforma Agrária*, Relatório Final da Pesquisa, Brasília, Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo (NEAD).
- David, María Beatriz de A., Philippe Waniez, violette Brustlein, enali M. De Biaggi, Paula de Andrade R. Y Mônica dos Santos Rodrigues (1999b), “Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño: Lo que muestran los censos”, *Libros de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.2064-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.48.
- David, María Beatriz de A. y Marcelo Nonnenberg (1997), “Mercosul: Integração regional e o comércio de produtos agrícolas”, *Texto para Discussão*, N° 494, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), julio.
- Falconi, Cesar y Philip Pardey (1993), “Statistical brief on the National Agricultural Research System of Colombia”, *Statistical Brief*, N° 6, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR).
- Fontagné, L. y M. Freudenberg, (1997), “Intra-Industry Trade: Methodological Issues Reconsidered”, CEPII Working Paper, N° 01, París.
- Gaulier, Guillaume (2001), “Discrimination commerciale: une mesure à partir des flux bilatéraux”, Documento de trabajo, Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII), por aparecer.
- Grilli, E. (1993), *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, University Press.
- Grubel, Herbert G. y P. Lloyd (1975), *Industry Trade*, MacMillan.
- Guilhard, V. (2000), *Indicateurs usuels sur le commerce extérieur: mode de calcul*. Document de travail, N° E 2000/03, Dirección des Estadísticas de Empresas, Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE).
- Hasenclever, Lia, Andrés López y José Clemente Oliveira (1999), “El impacto del Mercosur sobre la dinámica del sector petroquímico”, *Integración & Comercio*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), agosto.
- ITC (International Trade Center) (s/f), Market Analysis Section, “The Trade Performance Index”, (www.intracen.org/countries/toolpd99/tpi_tot.pdf).
- Jacquet, F. (1993), “La réforme de 1992, un tournant dans l'histoire de la politique agricole commune”, *Déméter 1993 Économie et Stratégies Agricoles*, París, Armand Colin.
- Khamis, S.H. (1972), “A new system of index numbers for national and international purposes”, *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 135, N° 1.
- Kravis, Irving B., Alan Heston y Robert Summers (1982), *World Product and Income: International Comparisons of Real Gross Product*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Kume, Honório, Patricia Anderson y Márcio de Oliveira Junior (2001), “Identificação das barreiras ao comércio no Mercosul: a percepção das empresas exportadoras brasileiras”, *Texto para Discussão*, N° 789, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Lafay, Gérard y Colette Herzog (1989), “Commerce international: la fin des avantages acquis”, *Économica*, París.
- Lafay, Gérard y otros (1999), “Nations et mondialisation”, *Économica*, París.
- (1989), “Commerce international: la fin des avantages acquis”, *Économica*, París, Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII).
- Maddison, A. y D.S. Prasada Rao (1996), “A generalized approach to international comparisons of agricultural output and productivity”, *Research Memorandum*, N° GD-27, Centro Groningen de Crecimiento y Desarrollo.
- MAGIC (Module to Analyze the Growth of International Commerce) (s/f), *Manual de Uso*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Phan, Duc-Loi y O. Gaussens (1986), *Le commerce international des produits différenciés: Structure et performance. Rapport final pour le Commissariat Général du Plan*, París.
- Roseboom, Johannes (1999), “Sources of Technological Innovation in Brazilian Agriculture”, Discussion paper, N° 99-12, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR).
- Summers, Robert (1973), “International Comparisons with Incomplete Data”, *Review of Income and Wealth*, marzo.

Anexo estadístico

Anexo 1
**UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR:
 PRODUCTIVIDAD RELATIVA DEL TRABAJO, 1980-1999**
 (Francia = 1)

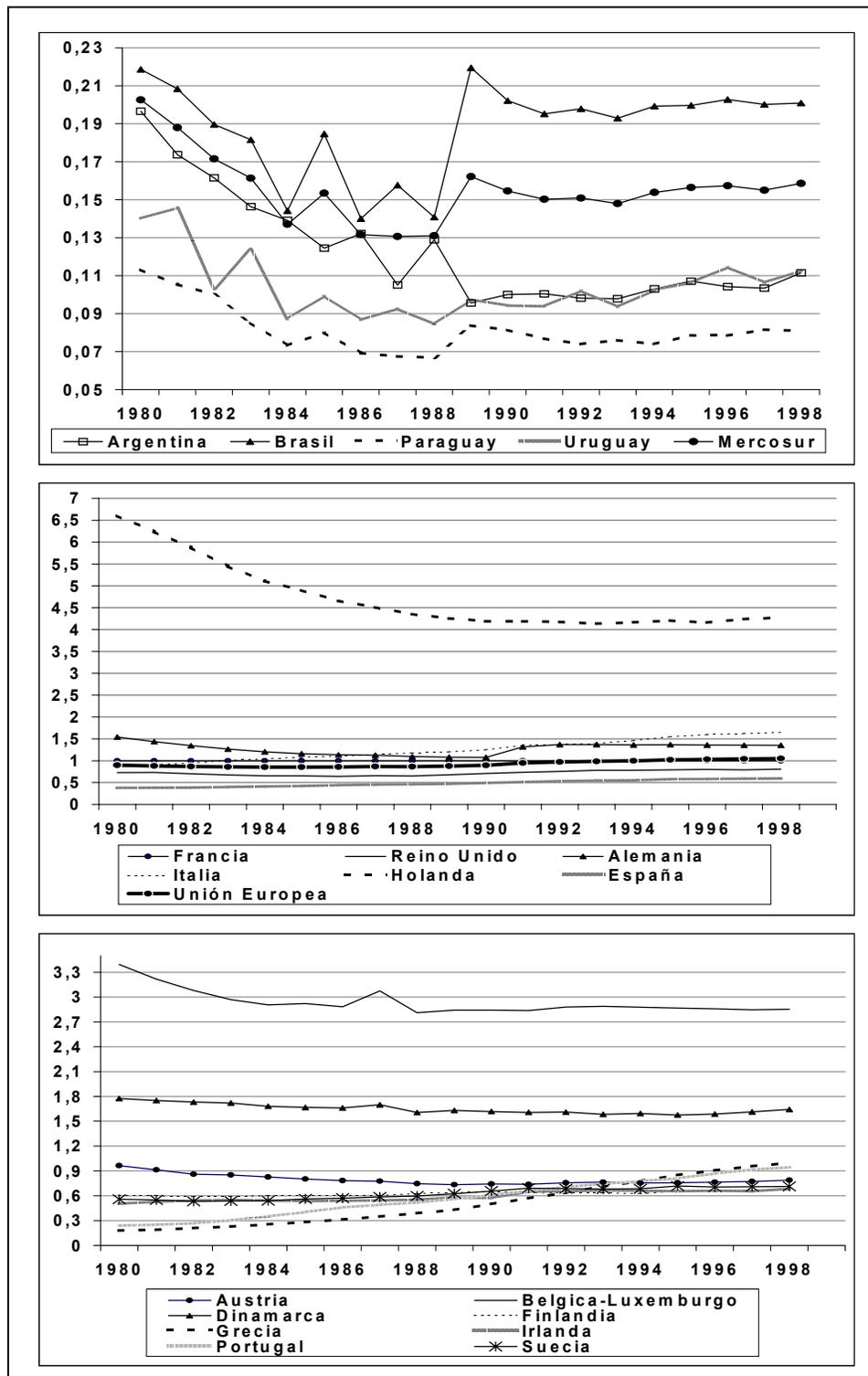


Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

Anexo 2

UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR: PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA, 1980-1998

(Francia = 1)



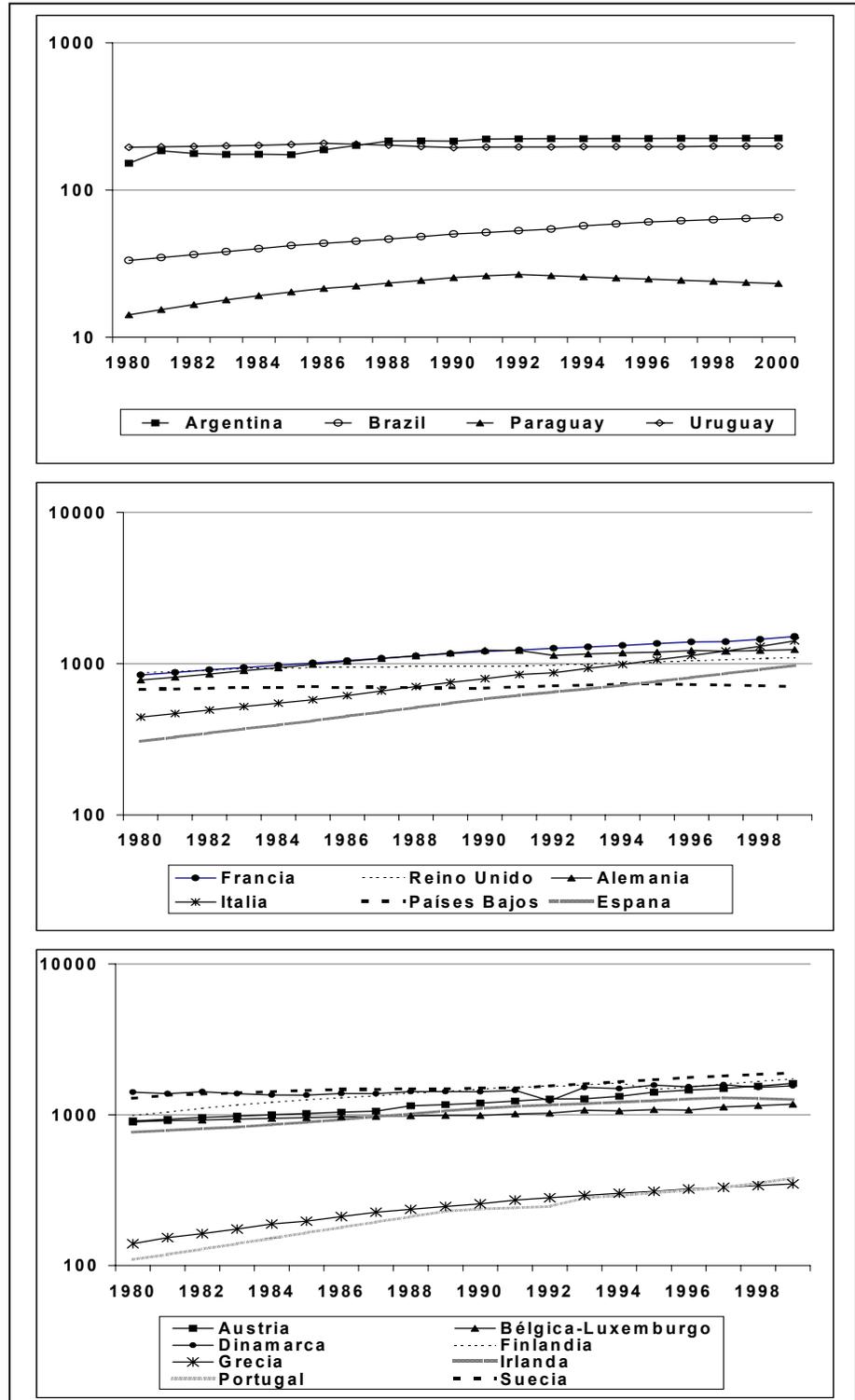
Fuente: Elaborado por los autores a partir de la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT) en lo relativo a producción y número de hectáreas.

Nota: Producción agrícola de 1995; francos franceses por hectárea valorizados con el método Elteto-Koves-Szulc (EKS).

Anexo 3

MERCOSUR Y UNIÓN EUROPEA: INTENSIDAD DE CAPITAL, 1980-1999

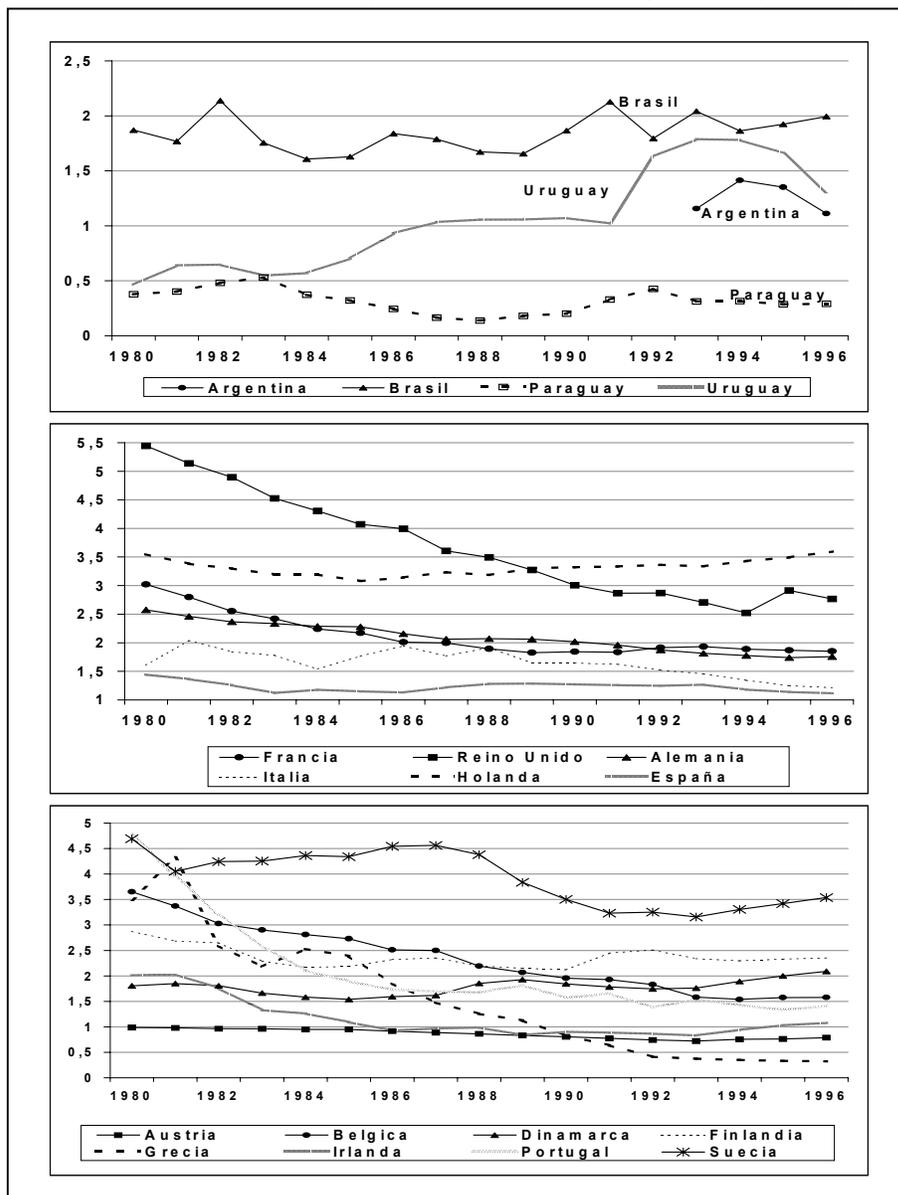
(Número de tractores y segadoras por 1000 trabajadores; escala semilogarítmica)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de la investigación.

UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR: INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO AGRÍCOLA ESTATAL, EN PORCENTAJE DEL PIB AGRÍCOLA, 1980-1996

(Precios constantes de 1995, paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de diversos antecedentes. En lo referente a estadísticas sobre investigación y desarrollo en Argentina: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT); en Brasil: N.M. Beintema, A.F.D. Avila y P.G. Pardey, Agricultural I&D in Brazil: Policy, Investments, and Institutional Profile, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)/Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)/Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO), 2001; en Paraguay: N.M. Beintema y otros, Agricultural I&D in Paraguay: Policy, Investments, and Institutional Profile, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)/Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)/Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO), 2000; y en Uruguay: N.M. Beintema y otros, Agricultural I&D in Uruguay: Policy, Investments, and Institutional Profile, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)/Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)/Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO), 2000. En lo referente a estadísticas sobre investigación y desarrollo en los países europeos en el período 1980-1993: Julian M. Alston, Philip G. Pardey y Vincent H. Smith, Paying for Agricultural Productivity, Baltimore y Londres, Presses Universitaires, Johns Hopkins for IFPRI, 1999. En cuanto a la investigación y desarrollo en Europa en el período 1993-1996, valores extrapolados a partir de las tendencias de investigación y desarrollo estatal procedentes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Base estadística de ciencias y tecnología, París, 2000. En cuanto a los índices de corrección del PIB para los países del Mercosur: Banco Mundial, World Development Indicators, Washington, D.C., abril de 2001; y para los países de la Unión Europea: Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), Cuentas económicas de la agricultura y de la silvicultura (COSA), Luxemburgo, versión en CD-ROM, 2001.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

desarrollo productivo

Números publicados

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- 119 La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1696-P) N° de venta S.02.II.G.8 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 120 Innovación tecnológica y perfeccionamiento de las pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania: Incentivos y financiamiento, Jörg Meyer-Stamer y Frank Wältring, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1709-P) N° de venta S.02.II.G.16 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 121 Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador, Francesco Biccato, Laura Foschi, Elisabetta Bottato y Filippo Ivardi Ganapini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1710-P) N° de venta S.02.II.G.17 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 122 Acceso a tecnología después de las reformas estructurales: la experiencia de las pequeñas y medianas empresas en Brasil, Chile y México, Marco Dini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1738-P), N° de venta S.02.II.G.50 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 123 Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas década, Mauricio de Maria y Campos, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1743-P), N° de venta S.02.II.G.55 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 124 Fatores de competitividade e barreiras ao crescimento no pólo de biotecnologia de Belo Horizonte, Pablo Fajnzylber, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1754-P), N° de venta S.02.II.G.66 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 125 Adquisición de tecnología, aprendizaje y ambiente institucional en las PYME: el sector de las artes gráficas en México, Marco Dini, Juan Manuel Corona y Marco A. Jaso Sánchez, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1755-P), N° de venta S.02.II.G.67 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 126 Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile, Marcelo Monsalves, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1756-P), N° de venta S.02.II.G.68 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 127 As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil, Marisa dos Reis Botelho y Maurício Mendonça, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1757-P), N° de venta S.02.II.G.69 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 128 El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos, José Aylwin, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767-P), S.02.II.G.81 (US\$10.00), 2002 y Volumen II, José Aylwin, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767/Add.1-P), N° de venta S.02.II.G.82 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 129 Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective, Mario Cimoli and Jorge Katz, Restructuring and competitiveness network (LC/L.1775-P), Sales N° E.02.II.G.89 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 130 Business development service centres in Italy. An empirical analysis of three regional experiences, Emilia Romagna, Lombardia and Veneto, Carlo Pietrobelli and Roberta Rabellotti, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1781-P), Sales N° E.02.II.G.96 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 131 Hacia una educación permanente en Chile, María Etienne Irigoien, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1783-P), N° de venta S.02.II.G.98 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 132 Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment, Beverly Carlson, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1807-P), Sales No. E.02.II.G.118 (US\$ 100.00) 2002. [www](#)
- 133 Toward a conceptual framework and public policy agenda for the Information Society in Latin America and the Caribbean, Martin Hilbert and Jorge Katz, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1801-P), Sales No. E.02.II.G.114 (US\$10.00) 2002. [www](#)

- 134 El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia, Centro Nacional de Productividad (CNP) Colombia, Red de Reestructuración y Competitividad (LC/L.1815-P), N° de venta S.02.II.G.129 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 135 Las prácticas de herencia de tierras agrícolas:¿una razón más para el éxodo de la juventud?, Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1837-P), N° de venta S.02.II.G.143 (US\$10.00), 2002. [www](#)
- 136 Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile, Marco Dini y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1838-P), N° de venta S.02.II.G.144 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 137 Estratégias corporativas e de internalizaçao de grandes empresas na América Latina, Germano Mendes de Paula, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1850-P), N° de venta P.03.II-G.18 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
- 138 Cooperaçao e competitividade na indústria de software de Blumenau, Néstor Bercovich y Charles Swanke, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1886-P), N° de venta P.03.II.G.96 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
- 139 La competitividad agroalimentaria de los países de América Central y el Caribe en una perspectiva de liberalización comercial, Mónica Rodríguez y Miguel Torres, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1867-P), N° de venta S.03.II.G.37 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 140 Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica, Eduardo Alonso, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1926-P), N° de venta S.03.II.G.83 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 141 Illusory competitiveness: the apparel assembly model of the caribbean basin, Michael Mortimore, Investments and Corporate Strategies Network (LC/L.1931-P) Sales No. E.03.II.G.89 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 142 Política de competencia en América Latina, Marcelo Celan y Leonardo Stanley, Red de Reestructuración y Competitividad. (LC/L.1943-P), N° de venta S.03.II.G.102 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 143 La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el Mercosur y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial, Nanno Mulder, Mónica Rodrigues, Alexandre Vialou, Marta Castilho, y M. Beatriz de A. David, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2014-P), N° de venta S.03.II.G.180 (US\$10.00), 2003. [www](#)

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl. No todos los títulos están disponibles.

- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: