

Boletín de comercio exterior del MERCOSUR

Treinta años del MERCOSUR: en busca
de una estrategia exportadora exitosa

Presentación	3
Resumen ejecutivo	5
I. El comercio exterior del MERCOSUR tras el impacto de la COVID-19: crisis y perspectivas	7
A. El <i>shock</i> del COVID-19: crisis sanitaria y económica	7
B. El comercio exterior en 2020, atravesado por la caída de la actividad interna	10
C. Balance del comercio exterior en 2020 y perspectivas	27
II. Renovar la inserción externa para un mayor dinamismo exportador	29
A. El estancamiento exportador del MERCOSUR	29
B. Determinantes del bajo dinamismo exportador	32
C. El desafío de una integración al mundo más exitosa	38
D. Implicancias macroeconómicas del estancamiento exportador	42
E. Estrategias de salida, de corto y largo plazo	44
III. Reflexiones finales	47
Bibliografía	51
Anexo A1	53



NACIONES UNIDAS



DESARROLLO en transición

CEPAL



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del Mercado Común del Sur, combinando las perspectivas coyuntural y estructural. Se trata de una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El *Boletín* cuenta con el apoyo del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (Regional Facility for Development in Transition) de la Unión Europea.

Su elaboración estuvo a cargo de Carlos Mussi, Director de la oficina de la CEPAL en Brasilia; Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; José Porcile, Director de la oficina de la CEPAL en Montevideo, y Keiji Inoue, Director Adjunto de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión. Bajo la coordinación técnica de Anahí Amar, funcionaria de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, participaron en la preparación del documento José Elías Durán y Sebastián Herrerros, funcionarios de la División de Comercio Internacional e Integración, y Matías Torchinsky Landau y Álvaro Lalane, Consultores de la CEPAL. Se agradece a Fernando García Díaz por los comentarios realizados a versiones preliminares de este documento.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/93
Distribución: E
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00413

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Treinta años del MERCOSUR: en busca de una estrategia exportadora exitosa", *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, N° 4 (LC/TS.2021/93), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Con el apoyo de la



UNION EUROPEA

Presentación

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del Mercado Común del Sur, combinando las perspectivas coyuntural y estructural. Se trata de una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El Boletín cuenta con el apoyo del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (Regional Facility for Development in Transition) de la Unión Europea. En este cuarto número, la primera sección se centra en el desempeño comercial de los países del MERCOSUR y los efectos provocados por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en 2020 y comienzos de 2021, en tanto que en la segunda parte se aborda el desempeño de largo plazo de las exportaciones de este grupo de países.

Resumen ejecutivo

La crisis del COVID-19 tuvo un enorme impacto en el MERCOSUR que, concentrando el 3,4% de la población mundial, explica el 12,8% de los casos a nivel mundial. En ese marco, la actividad económica de los países del MERCOSUR –sin contemplar a Venezuela (República Bolivariana de)– se redujo un 5,2% en promedio en 2020, incidida negativamente por la Argentina, que duplicó ese descenso. Si bien se trata de un mejor desempeño relativo respecto del resto de América del Sur, significó un deterioro más profundo que el evidenciado por el resto del mundo. El descenso de la actividad económica que se inició con las restricciones a la circulación se vio agravado por la caída en los ingresos de la población –exacerbada por la alta incidencia de la economía informal– y la debilidad de los sistemas sanitarios.

Como ocurrió en buena parte del mundo, el comercio exterior del bloque se vio fuertemente afectado en 2020. Las exportaciones de los cuatro miembros fundadores del bloque se derrumbaron 10,4% interanual en el segundo trimestre del año, tanto por la menor demanda externa como por el descenso de los precios internacionales. Esta situación comenzó a revertirse en el segundo semestre, lo que permitió que la disminución de las ventas externas medidas en dólares se moderara para culminar el año con una baja promedio del 7,5%.

Las exportaciones más afectadas fueron las dirigidas al propio mercado común y al resto de la región (-15%), mientras que las destinadas al resto del mundo, especialmente a Asia, mostraron una resiliencia mayor e incluso un leve incremento (1,2%). En consecuencia, las exportaciones de manufacturas, predominantes en el comercio al interior del mercado común, se vieron mucho más afectadas (-16,1%) que las de productos primarios (-1,6%).

Más allá del impacto de la pandemia sobre la demanda externa y los precios internacionales, en Argentina y Uruguay la oferta exportable se vio afectada por la menor cosecha agrícola 2019/2020, como consecuencia de la sequía. Las ventas externas de Brasil y Paraguay, si bien no crecieron en volumen, tampoco sufrieron un deterioro significativo, lo que se explica por la rápida recuperación de la economía china en el primer caso y por la mayor colocación de soja para su industrialización en la Argentina en el segundo. Las ventas externas de Venezuela (República Bolivariana de) se vieron muy afectadas por el derrumbe del precio del petróleo.

En el caso de las importaciones, el freno de la actividad en los países del bloque hacia finales del mes de marzo, que se extendió hasta la llegada de la primavera, supuso menores requerimientos de importaciones, situación que, junto con la tendencia descendente de los precios internacionales, dio lugar a caídas interanuales de las compras externas de 26,1% y 25,2% en el segundo y tercer trimestres del año. Desde entonces, la relajación de las restricciones a la movilidad y la actividad dieron lugar a una fuerte reversión de esa tendencia negativa. Aun así, las importaciones finalizaron el año con una variación promedio del -14,2% para los miembros activos del bloque.

La caída de las importaciones se explica en parte por la disminución de los precios internacionales, especialmente de los combustibles. Argentina y Brasil fueron los países que más redujeron sus compras externas, destacándose en ambos casos las menores compras entre sí, en particular tras el mal desempeño que tuvo el sector automotor en la pandemia.

En los casos de Paraguay y Uruguay la caída de importaciones fue mucho más moderada y explicada sobre todo por la evolución de los precios, en tanto que, en Venezuela (República Bolivariana de), hubo un leve incremento en las compras externas.

En 2020, con los flujos comerciales muy afectados por la pandemia, se acentuaron algunos rasgos adversos de la inserción externa del bloque observados desde varios años antes. Entre ellos, la magra dinámica exportadora, la pérdida de importancia del mercado común en el intercambio de sus miembros y un creciente peso de los bienes basados en recursos naturales en las exportaciones.

Luego de pasar revista al impacto de la pandemia en la primera sección de este boletín, la segunda sección se enfoca en el comportamiento de las exportaciones del bloque en una ventana temporal más extensa. En ese horizonte se vislumbra que, desde la crisis financiera internacional de 2008-2009, las exportaciones de los países del MERCOSUR crecieron apenas un 0,7% anual, frente al 5,9% de las dos décadas previas, un magro desempeño vis à vis las exportaciones y crecimiento del PIB mundiales.

Un análisis econométrico realizado para los cuatro miembros originales del MERCOSUR muestra que la sensibilidad de sus exportaciones al crecimiento económico mundial es baja en comparación con la de otras regiones y que, además, verifica un comportamiento descendente. Adicionalmente, que la sensibilidad de las exportaciones es mayor frente a incrementos en el ingreso de los integrantes del bloque (2,4% por cada 1% de crecimiento de los países) que de socios extrarregionales (0,8% frente a un aumento del 1% del PIB en estos países).

La caída de la elasticidad exportadora de los países del MERCOSUR ocurrió, no casualmente, en simultáneo con la tendencia a la concentración de las exportaciones en productos de base primaria destinados hacia fuera del bloque (que pasaron de explicar un 64,6% de las exportaciones en el 2000 a un 72,7% en 2019) y de la pérdida de importancia de las ventas manufactureras dirigidas a socios regionales en un contexto de bajo dinamismo de las economías del bloque en la última década.

El MERCOSUR encuentra grandes dificultades para integrarse a la estructura productiva global de un modo que trascienda la provisión de recursos naturales. Su comercio interno, en declive, no permite compensar esta situación: representó en 2020 menos del 11% de su comercio total, valor muy reducido cuando se lo compara con el de otros bloques de mayor integración como, por ejemplo, la UE o el T-MEC (donde los flujos comerciales entre miembros representan el 62,7% y 49,3% del total, respectivamente).

En ese marco, los países miembros del MERCOSUR han comenzado a discutir la posibilidad de flexibilizar el bloque, mediante la firma de nuevos acuerdos comerciales y/o la reducción del arancel externo común, en el afán de lograr un mayor acceso a nuevos mercados. Al margen de esas negociaciones, para avanzar en la conformación de canastas exportadoras más diversificadas, de mayor complejidad tecnológica y con una demanda externa más dinámica en el mediano y largo plazo, el MERCOSUR requerirá de renovados esfuerzos nacionales para el desarrollo productivo que estén acompañados de una mayor liberalización comercial y armonización normativa *internas*, que propicien una intensificación de sus complementariedades comerciales y productivas. Para avanzar en esa dirección, se requerirá de una mayor atención de las necesidades específicas de sus dos socios más pequeños y de la dedicación de mayores esfuerzos a reducir las asimetrías existentes.

I. El comercio exterior del MERCOSUR tras el impacto de la COVID-19: crisis y perspectivas

A. El *shock* del COVID-19: crisis sanitaria y económica

El MERCOSUR ha sido una de las regiones del mundo más afectadas por el COVID-19: con apenas el 3,4% de la población mundial, concentraba, a mediados del mes de junio, el 12,8% de los casos a nivel global. Con más de 66.000 contagiados y 1.448 muertes por millón de habitantes, se constituyó en la región con la situación sanitaria más grave (cuadro 1). Habiendo entrado en una segunda ola que, potenciada por las nuevas variantes, se presenta mucho más agresiva que la primera y ante mayores dificultades para establecer cuarentenas estrictas que en el pasado –por el agotamiento social y las restricciones económicas para sostener un nuevo freno de la actividad– la situación sanitaria del bloque se agravó en 2021 incluso con los avances en la campaña de vacunación, y podría empeorar en el transcurso del invierno.

Cuadro 1

Casos y muertes por COVID-19 en el MERCOSUR y otras regiones del mundo^a

(Por millón de habitantes)

Región/País	Casos	Muertes
Argentina	91 252	1 888
Brasil	81 920	2 293
Paraguay	54 880	1 519
Uruguay	97 449	1 438
Venezuela (República Bolivariana de)	8 851	100
MERCOSUR (5 países)	66 870	1 448
MERCOSUR (4 países)	81 375	1 785
Africa	3 275	80
Resto de América	65 133	1 712
Europa	59 356	1 259
Sudeste Asiático	16 798	229
Pacífico Oeste	1 679	26
Mundo	22 526	488

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de World Health Organization (WHO).

^a Estos datos, actualizados al 15 de junio, están basados en los reportes oficiales de los países y en muchos casos pueden estar afectados por problemas de subregistro. En el caso del MERCOSUR, se presenta un promedio simple entre sus miembros.

En ese marco, la caída de la actividad económica en los miembros fundadores del MERCOSUR en 2020 fue más pronunciada que a nivel global (5,2% frente a 3,3%, respectivamente¹). Se agravó así una situación ya compleja para las economías del bloque, que muestran dificultades para crecer desde el año 2012. Aun así, la caída del nivel de actividad en los países del MERCOSUR resultó más moderada que la de los demás países de América del Sur (6,5%), si bien, al incluir a Venezuela (República Bolivariana de), la caída en el MERCOSUR asciende al 10,1%. El crecimiento esperado para las economías del bloque para 2021 está en torno del 4,7% –2,9% al incluir a Venezuela (República Bolivariana de)–, con una recuperación prevista en el nivel de actividad económica hasta sus niveles previos a la pandemia en Brasil y Paraguay, no así todavía en Argentina, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹ FMI (2021a).

Como en muchos otros países del mundo, en los miembros del MERCOSUR se establecieron restricciones a la circulación para contener el avance de la pandemia, lo que produjo el cierre de un gran número de actividades en el transcurso de 2020. Esto conllevó necesariamente un freno de la actividad económica que, a su vez, se retroalimentó por una fuerte caída del consumo, tanto por el freno de actividades como por la disminución de los ingresos resultante.

El impacto de la pandemia sobre la actividad económica fue particularmente severo en el segundo trimestre de 2020, cuando las restricciones a la movilidad fueron más estrictas. Desde entonces, de la mano de la habilitación de actividades restringidas por las medidas sanitarias, se observó una progresiva recuperación. Esta reactivación económica se sostuvo en el inicio de 2021, aunque el fuerte impacto de la segunda ola en el segundo bimestre del año volvió a forzar nuevas medidas con impacto en la movilidad y la producción.

Cuadro 2

Tasa de crecimiento de la actividad económica

(Tasas de variación anual)

País	2019	2020	2021
Argentina	-2,1	-10,0	6,3
Brasil	1,4	-4,1	4,5
Paraguay	0	-0,9	3,8
Uruguay	0,3	-5,7	4,1
Venezuela (República Bolivariana de)	-35,0	-30,0	-4,0
MERCOSUR (5 países)	-7,1	-10,1	2,9
MERCOSUR (4 miembros fundadores)	-0,1	-5,2	4,7
Resto de América del Sur	3,9	-6,5	5,0
China	5,8	2,3	8,1
Estados Unidos	2,2	-3,5	5,1
Zona Euro	1,3	-6,6	4,4
Mundo	2,8	-3,3	6,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CEPAL (2021a), FMI (2021b) e institutos nacionales de estadística.

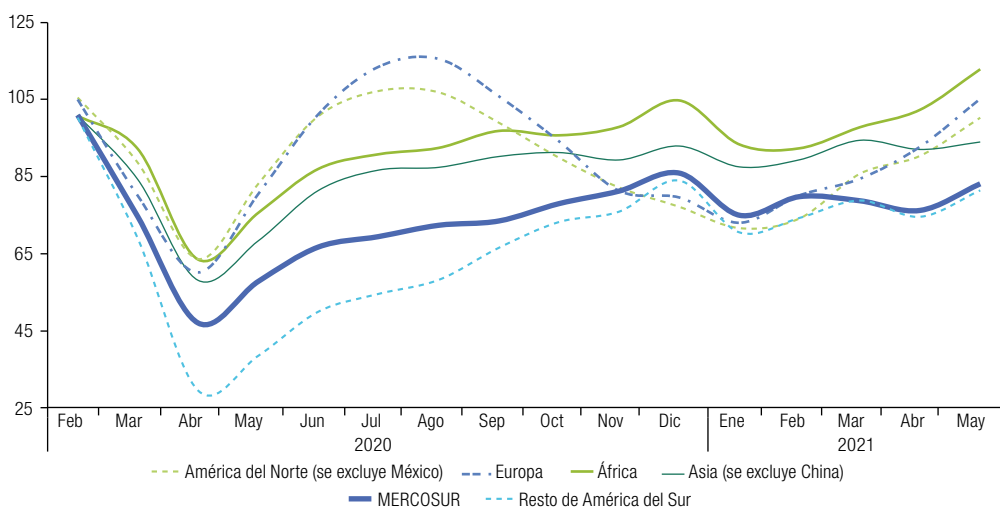
Si bien la contracción de la actividad fue la norma a nivel global, en los países del MERCOSUR y el resto de América del Sur las caídas fueron, como se mencionó, superiores al descenso económico global. La mayoría de los miembros del grupo implementaron fuertes medidas de confinamiento en marzo y abril aún con muy pocos casos, en el afán de impedir la llegada del virus ante la evidencia de lo ocurrido en Europa y China. En la mayoría de los casos, estas medidas tuvieron éxito en contener el virus, pero no en eliminar la transmisión comunitaria (como sí sucedió en varios países de Asia). Al relajarse las restricciones con el paso de los meses para permitir una mayor actividad económica, la difusión del virus creció significativamente. Esto tuvo, por sí mismo, un fuerte impacto económico, pero además impidió una mayor relajación de las restricciones en los meses más cálidos como ocurrió, por ejemplo, en el verano europeo. De este modo, la movilidad de personas en el MERCOSUR nunca recuperó sus niveles de la pre-pandemia (gráfico 1). La caída de la actividad económica fue especialmente marcada en Argentina, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que una activa política fiscal en Brasil permitió morigerar el impacto económico de la pandemia. En Paraguay, la combinación de un relativo éxito inicial en la contención del virus, la flexibilización de la política monetaria y cierto aumento del gasto público propiciaron

una menor caída del PIB respecto de sus socios del bloque. Al cierre de este boletín (mediados de junio de 2021), la movilidad en el MERCOSUR seguía mostrando una de caídas más significativas a nivel global, como resultado del impacto de las segundas y terceras olas de la pandemia.

Gráfico 1

Movilidad según Google

(Índice 100=mediana 3/1 al 6/2 2020)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Google Community Mobility Reports. Promedio de movilidad en comercios y recreación, compras y farmacias, parques, estaciones de tránsito y lugares de trabajo relativa a los niveles previos a la pandemia.

Además de esas circunstancias debe contemplarse una serie de factores característicos de la región que la posicionaron en particular desventaja frente a la pandemia. Las limitadas capacidades sanitarias, por un lado, agravaron el impacto de la pandemia y exigieron mayores restricciones a la circulación. En el campo estrictamente económico, los elevados niveles de informalidad laboral, en conjunto con el cierre preventivo de actividades, se tradujeron en una pérdida muy significativa de puestos de trabajo y, por lo tanto, de ingresos, especialmente en actividades caracterizadas por un menor nivel de formalidad y por ende baja extensión de la cobertura de la protección laboral, como la construcción, el empleo doméstico o el comercio. Aun considerando la aplicación de políticas de transferencias monetarias y otras formas de ayuda social, la caída en los ingresos tuvo el efecto de ahondar el impacto de la pandemia en la actividad económica, al verse restringido el consumo de una parte importante de la población. Incluso entre aquellos cuyas fuentes de ingresos no se vieron mermadas por la pandemia se observó una reducción del consumo, tanto por motivos precautorios como por la imposibilidad de realizar ciertas actividades.

El escenario se agravó por la inestabilidad en el frente externo que trajo aparejada la pandemia en el segundo trimestre de 2020, tras el desplome de los precios internacionales de las principales materias primas exportables y la intensa salida de capitales ante la creciente percepción de riesgo, que tendió a reducirse en el segundo semestre tras la provisión de liquidez por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos a varios bancos centrales de países emergentes y en desarrollo (Bortz, Michelena y Toledo, 2020). Esas turbulencias debilitaron la posición externa de la región y se manifestaron en el aumento de la volatilidad y devaluaciones del tipo de cambio. Dicha inestabilidad

limitó, además, el margen para la implementación de políticas fiscales contracíclicas que, si bien fueron significativas, tuvieron un peso mucho menor que en las economías desarrolladas (siendo la excepción Brasil, que implementó un paquete fiscal equivalente al 8,8% de su PIB)².

La caída de la actividad económica en los países del MERCOSUR en 2020 se produjo en el marco de un proceso de bajo crecimiento promedio que se remonta al año 2012, a partir del cual los precios internacionales de los recursos naturales (no energéticos) exportados dejaron de crecer e iniciaron una fase descendente. Esa tendencia fue generando una disminución gradual en la disponibilidad de divisas que afectó a todos los países, pero expuso particularmente la restricción externa de la Argentina, que se agravó años más tarde por el elevado nivel de endeudamiento externo asumido por el país, cuya economía se mantuvo prácticamente estancada desde entonces (en 2019 el PIB de la Argentina en términos constantes era incluso 2,5% inferior al de 2011). En el caso del Brasil, a la caída de los precios de las materias primas agrícolas y minerales se añadió desde 2014 la fuerte baja en la cotización de los combustibles. Ello y las fuertes tensiones políticas de los años 2015-2016 afectaron su desempeño económico, cuyo deterioro no se había revertido por completo con la llegada de la pandemia y en 2019 su PIB estaba todavía 3,0% por debajo de su nivel de 2011. Estas circunstancias, a su vez, se retroalimentaron negativamente entre los países del bloque, dada su interdependencia comercial y productiva. Así, desde 2012 en adelante la actividad económica en los países del MERCOSUR creció a tasas anuales promedio del 1,4%, traccionadas principalmente por un mayor dinamismo de Paraguay y Uruguay, mientras que las economías de Argentina y Brasil, con vaivenes, permanecieron prácticamente estancadas. De esta manera, y a diferencia de lo sucedido en otras regiones del mundo, el impacto del COVID-19 se produjo sobre una economía que ya se encontraba bastante debilitada.

B. El comercio exterior en 2020, atravesado por la caída de la actividad interna^{3 4}

Crisis regional, menos integración y más primarización

Como ocurrió en buena parte del mundo, la pandemia afectó negativamente el comercio exterior de los países del MERCOSUR, y este se resintió más que el promedio global, aunque en menor

² FMI (2021a).

³ La información estadística de comercio exterior que se utiliza a lo largo de la primera sección de este boletín proviene de una homogeneización de la información oficial proveniente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços de Brasil (MDIC), el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de Brasil (IPEA), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina (INDEC), Uruguay XXI, el Banco Central del Paraguay (BCP) y el Banco Central del Uruguay (BCU). En el caso de Paraguay, la información agregada excluye a las reexportaciones, las importaciones bajo el régimen de turismo y las operaciones clasificadas como "otras". El análisis por producto y origen necesariamente las incluye al no poder distinguirlas de las demás. En Uruguay, los datos de exportaciones son los elaborados por Uruguay XXI, e incluyen a las exportaciones de zonas francas (netas de las operaciones entre el territorio y las zonas francas). En el caso de Venezuela (República Bolivariana de), desde 2013 la información se obtuvo a través estadísticas espejo captadas mediante lo informado por sus socios del bloque y los flujos totales corresponden a estimaciones de la CEPAL (CEPAL, 2019). Estos datos fueron complementados con información de COMTRADE (Naciones Unidas).

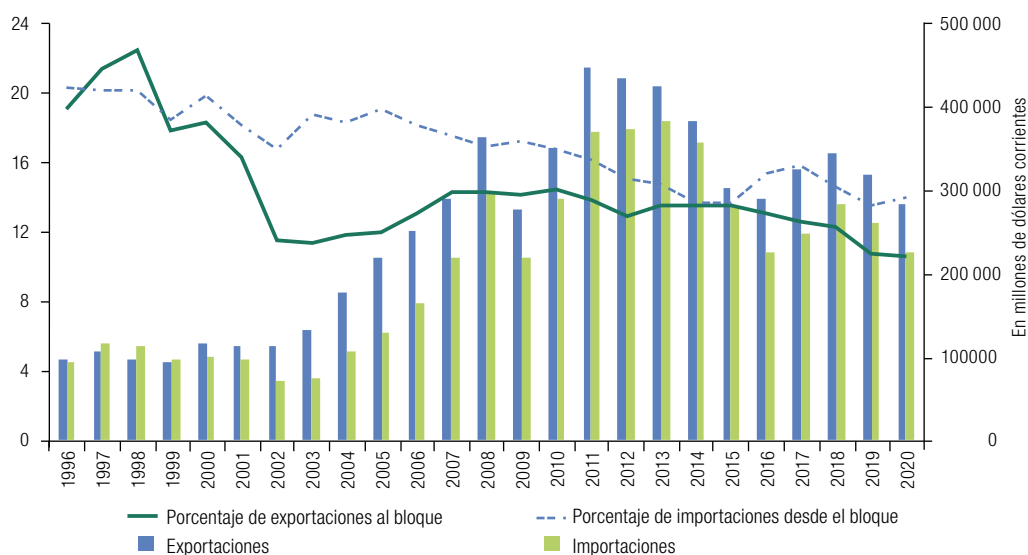
⁴ La unidad de análisis es el MERCOSUR ampliado. En lo que al set de datos respecta, se incluye a Venezuela (República Bolivariana de), a pesar de que se encuentra actualmente suspendida por los demás miembros, si bien en varios casos se presenta también el dato excluyendo a este país. En el caso de la información detallada por producto y origen/destino, no es posible incluir a Venezuela (República Bolivariana de), siendo que esa información no se encuentra disponible.

medida que los del resto de la región⁵. Las exportaciones de bienes del bloque (medidas en dólares) cayeron un 10,7% en 2020, golpeadas por la disminución de las cantidades exportadas ante la menor demanda global, la caída inicial de los precios internacionales y las restricciones sanitarias que, en algunos casos, dificultaron la producción y/o los envíos al exterior. Las importaciones de bienes se contrajeron un 13,8% en el mismo año, impactadas por la menor actividad económica interna y la caída de los precios internacionales. La disminución de las exportaciones redujo los saldos comerciales de algunos de los países del bloque, pero todos ellos presentaron posiciones superavitarias. En el agregado, el balance del comercio exterior del bloque fue mayor que en 2019.

Gráfico 2

Exportaciones e importaciones del MERCOSUR y participación del bloque

(En millones de dólares corrientes y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

Antes de la pandemia el comercio exterior del MERCOSUR mostraba tres tendencias adversas que han sido objeto de estudio de ediciones anteriores de este boletín: la ralentización de los volúmenes de exportación; la caída del comercio entre sus países miembros (en términos absolutos y relativos a su comercio total); y la profundización del perfil de inserción primaria, asociada justamente al estrechamiento de lazos comerciales con socios extrarregionales hacia donde el MERCOSUR dirige esencialmente productos primarios. En el año 2020, si bien por motivos excepcionales, estas tres tendencias se agudizaron. Las exportaciones cayeron de forma generalizada (-10,7%), aunque aquellas destinadas al mercado común sufrieron una caída mayor (-11,4%), por lo que su peso en las exportaciones totales del bloque (10,7%) fue el más bajo desde la conformación del MERCOSUR. A su vez, las exportaciones de recursos naturales y derivados representaron un 76,8% de las totales, el nivel más elevado observado desde la creación del bloque.

⁵ Se estima que los volúmenes comerciados a nivel global cayeron un 5,3%, (OMC, 2021) mientras que en el MERCOSUR las exportaciones e importaciones (también en volúmenes) se contrajeron 4,2% y 8,1%, respectivamente.

La rápida recuperación de China, país que logró prácticamente erradicar al virus de su territorio en tiempo récord, fue un importante factor detrás de ambas tendencias: al sostener más activa su demanda externa que otros socios comerciales, elevó su participación en las exportaciones del bloque –hasta el 26,8%– y, dado el perfil netamente primario de sus compras, profundizó la importancia de estas actividades en las exportaciones totales. En el mismo sentido operó la fuerte contracción de las economías de América Latina y el Caribe, cuya demanda a los países del MERCOSUR, más diversa y compuesta mayormente de manufacturas, se vio particularmente debilitada.

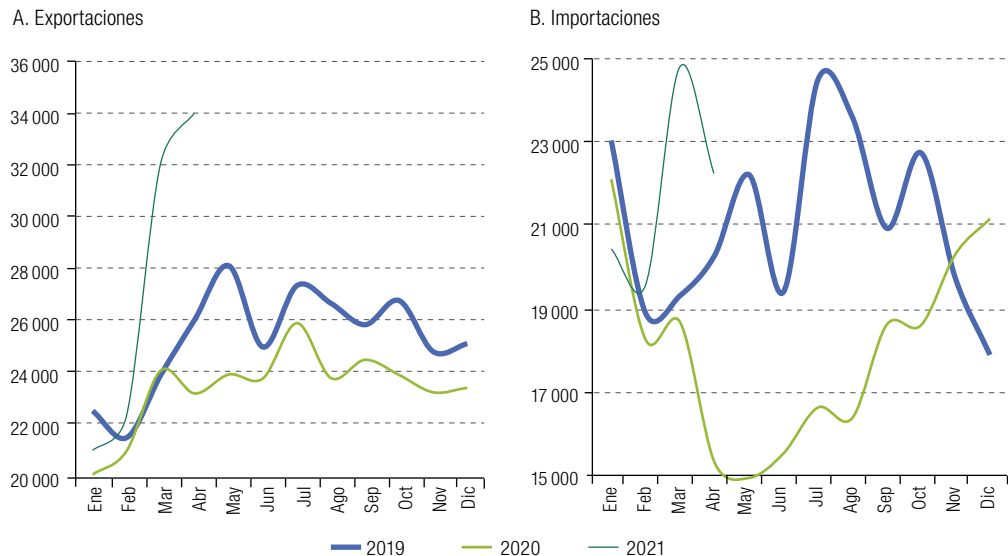
Recuperación en curso

Si bien en 2020 hubo caídas generalizadas de los flujos de comercio a nivel mundial, desde junio de ese año se observa una recuperación de la actividad económica y el intercambio comercial, tanto en los países del MERCOSUR y la región como en el resto del mundo, en sintonía con la progresiva relajación de las restricciones a la circulación y la mayor movilidad en la mayoría de las regiones.

En línea con las fluctuaciones de la actividad económica global, en el año 2020 las exportaciones en dólares tocaron su piso en el segundo trimestre (con una caída interanual del 10,4%), mientras que el derrumbe de las importaciones observado en el segundo trimestre se extendió al tercero (con caídas del 26,1% y 25,2% interanuales en cada caso)⁶. La recuperación de la demanda externa en la segunda mitad del año, especialmente la proveniente de China, y la recuperación de los precios internacionales de las materias primas, permitieron moderar hacia fin de año la caída de las exportaciones respecto del año previo (gráfico 3A). Las importaciones tuvieron una recuperación posterior pero más vigorosa, en línea con la reactivación de la actividad de los países del bloque y ante la necesidad de recuperar la merma en el ingreso de productos de los meses previos. Así, si bien 2020 cerró con una caída muy significativa de las compras al exterior, en el último trimestre del año se observaban importaciones incluso mayores a las del mismo período de 2019 (gráfico 3B).

La recomposición de las exportaciones de los países del grupo en la segunda mitad de 2020 y, especialmente, en los primeros meses de 2021 (cuando incluso superaron su nivel prepandemia), genera buenas perspectivas para el año en curso. En particular, la evolución ascendente de los precios internacionales de materias primas que el bloque exporta, de sostenerse, representa una oportunidad para ampliar saldos comerciales y acelerar la puesta en marcha de estrategias de promoción y diversificación de exportaciones. Como ha sido mencionado y será retomado en la segunda sección, las exportaciones del MERCOSUR evidencian un estancamiento que ha quedado al descubierto en la fase descendente de los precios internacionales (2012-2020), en conjunto con una tendencia a su primarización. La reversión de ambos elementos es crucial para generar un mejor desempeño macroeconómico de los países del grupo. El sostenimiento de los precios internacionales de las materias primas en niveles relativamente elevados puede generar el mayor espacio externo requerido para avanzar en esa dirección.

⁶ Excluyendo a Venezuela (República Bolivariana de) tanto para las exportaciones como las importaciones, dado que no se dispone de información mensual de comercio exterior para este país.

Gráfico 3**Exportaciones e importaciones del MERCOSUR^a***(En millones de dólares corrientes)***Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.**Nota:** Se excluye a Venezuela (República Bolivariana de), ya que no se cuenta con información mensual detallada para este país.^a El fuerte aumento de las exportaciones de Brasil en marzo se debe al atraso de la cosecha por cuestiones climáticas. Sin perjuicio de ello, las exportaciones del primer trimestre de 2021 muestran un importante aumento también respecto al año 2019, a raíz del aumento de los precios internacionales.**Determinantes de la caída del comercio exterior del MERCOSUR en 2020**

Las exportaciones de los miembros activos del MERCOSUR sufrieron en 2020 un descenso de 7,5% medidas en dólares, producto de una caída del 2,3% de los volúmenes exportados y del 5,2% en los precios internacionales. Al incluir a Venezuela (República Bolivariana de), la caída de las ventas externas medidas en dólares asciende al 10,7% (4,4% en las cantidades y 6,3% en los precios).

Las exportaciones argentinas fueron, luego de las venezolanas, las que sufrieron una mayor caída en 2020 (-15,7%). Además de la baja de la oferta exportable de productos primarios resultante de una cosecha menor en la campaña agrícola 2019/2020 y la reducida demanda de bienes manufacturados por parte de los socios regionales (especialmente aquella de automotores y autopartes de Brasil), incidió el descenso de los precios internacionales. Las exportaciones de Uruguay también cayeron en forma significativa (-12,5%), principalmente como resultado de los menores envíos al exterior de soja y productos cárnicos, lo que se vio reforzado por el descenso de los precios en varios de los productos clave para las exportaciones de ese país, como la celulosa y la madera. Las exportaciones brasileñas cayeron 5,4%, esencialmente por los menores precios de exportación, en tanto las cantidades se sostuvieron gracias al crecimiento de las ventas de productos básicos y derivados que compensaron el descenso de las manufactureras. Paraguay verificó una suba de sus ventas al exterior (7,0%), incididas positivamente por la tendencia ascendente de los precios a lo largo del año, principalmente los de la soja y la electricidad. En el caso particular de Venezuela (República Bolivariana de), el derrumbe estimado de las exportaciones (-69,4%) fue resultado del desmoronamiento de los volúmenes y la fuerte caída del precio internacional del petróleo.

Cuadro 3**Valor, precio y cantidad del comercio internacional de bienes del MERCOSUR, 2020***(Variación interanual, en porcentajes)*

	Exportaciones			Importaciones		
	Valor	Cantidad	Precio	Valor	Cantidad	Precio
Argentina	-15,7	-13,1	-2,6	-13,8	-10,7	-3,1
Brasil	-5,4	0,9	-6,3	-14,6	-7,3	-7,3
Paraguay	7,0	-0,8	7,8	-13,3	-2,2	-11,0
Uruguay	-12,5	-9,0	-3,5	-7,7	-0,8	-6,8
Venezuela (República Bolivariana de)	-69,4	-36,0	-33,4	1,6	9,0	-7,4
MERCOSUR	-10,7	-4,4	-6,3	-13,8	-7,4	-6,5
MERCOSUR (se excluye Venezuela (República Bolivariana de))	-7,5	-2,3	-5,2	-14,2	-7,6	-6,6

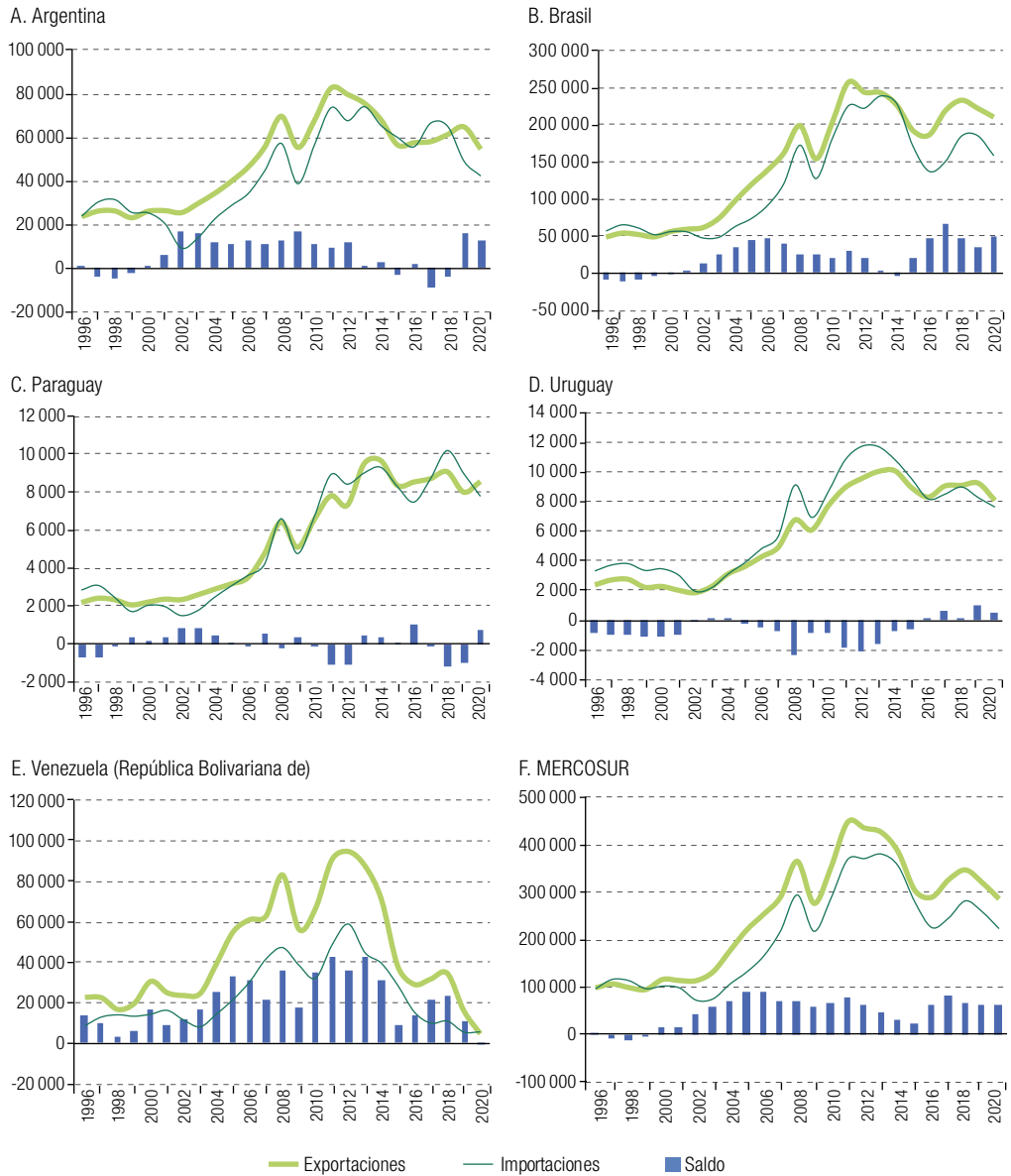
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

La fuerte baja de la actividad económica en los países del bloque en 2020 dio lugar a una menor demanda de productos importados, tanto para la producción como para el consumo, lo que implicó una caída de los volúmenes importados por los miembros activos del bloque del -7,6% (-7,4% al incluir a Venezuela (República Bolivariana de)). La depreciación del tipo de cambio observada en los países de la región ante las salidas de capitales puede haber operado, aunque en menor escala, en este mismo sentido⁷. A esto se sumó una reducción de los precios internacionales del 6,6%, con lo que las importaciones, medidas en valores, fueron un 14,2% menores que las de 2019.

Excepto Venezuela (República Bolivariana de), los demás países del MERCOSUR verificaron caídas en sus importaciones en 2020. Esta caída estuvo incida en todos los casos por el descenso en los precios de los combustibles, que fue particularmente relevante en los casos de Argentina y Brasil, países en los que el descenso de los precios se combinó con la caída de las cantidades importadas. Las importaciones en dólares con caídas más pronunciadas fueron las de Brasil, Argentina y Paraguay (-14,6%, -13,8% y -13,3%, respectivamente). Más allá del rubro combustibles, en Brasil las mayores caídas se observaron en el segmento automotor y, con menor intensidad, entre los bienes de consumo e inversión (bienes de capital, piezas y partes). En el caso de Argentina se destacó la intensidad de la caída en las importaciones del rubro automotor y, en segundo lugar, las de bienes de inversión. En Paraguay la caída fue muy marcada en el rubro de los artículos electrónicos, si bien la mayoría de estas operaciones se realizan bajo el régimen de turismo⁸. Dentro de las importaciones para consumo interno, cayeron las compras de combustibles, ante los menores precios y la caída de la actividad económica, y los vehículos automotores. En el caso de Uruguay, la caída de las compras externas (-7,7%) se explica principalmente por menores importaciones de vehículos y bienes de consumo (sobre todo indumentaria) y, en menor medida, de productos intermedios para la producción.

⁷ En el caso particular del año 2020, con niveles de producción y consumo tan bajos y precios internacionales en caída, es difícil que la depreciación cambiaria mencionada haya profundizado significativamente la baja de las importaciones.

⁸ Mediante el régimen de turismo, las empresas paraguayas importan bienes de consumo o capital (en su mayoría productos electrónicos) que son reexportados sin transformación mediante la venta directa a no residentes, generalmente turistas de los países fronterizos. Estas no son consideradas a los efectos del análisis que se presenta en este boletín.

Gráfico 4**Comercio internacional de bienes de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

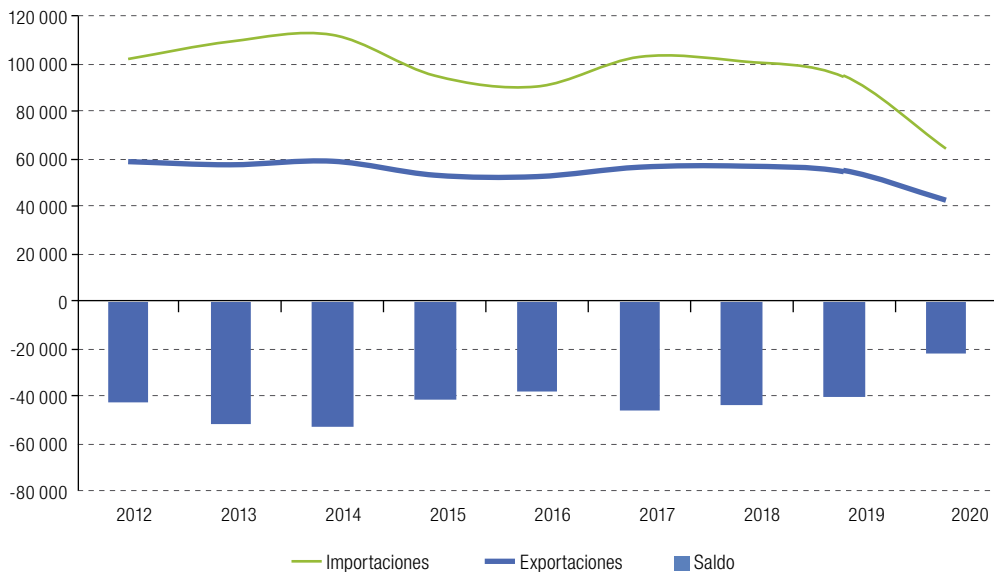
Como resultado de esta dinámica comercial, y en virtud de que las importaciones se contrajeron significativamente más que las exportaciones, en 2020 el saldo comercial del grupo pasó de los 51.200 millones de dólares en 2019 a los 64.100 en 2020 (63.300 al incluir a

Venezuela (República Bolivariana de)). Con excepción de Venezuela (República Bolivariana de), los países del bloque tuvieron saldos comerciales positivos, mejorando en Brasil y Paraguay y reduciéndose en Argentina y Uruguay.

El comercio exterior de servicios del MERCOSUR también se contrajo fuertemente como resultado de la pandemia⁹. Siendo un rubro estructuralmente deficitario para la región, esto implicó una mejora en el balance comercial total. Las exportaciones de servicios cayeron un 23,0%, principalmente por la virtual paralización de la actividad turística, mientras que las importaciones se contrajeron un 31,8%, por la interrupción del turismo emisor y los menores gastos por servicios profesionales y de transporte. De esta manera, el balance comercial total de los miembros activos del bloque, incluyendo tanto bienes como servicios, creció significativamente, pasando de 11.200 millones de dólares en 2019 a 41.700 en 2020.

Gráfico 5 Comercio internacional de servicios del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FMI, INDEC y BCU.

Nota: Se excluye a Venezuela (República Bolivariana de), ya que no se cuenta con información para este país.

Exportaciones en caída (por baja demanda global y menores precios), amortiguadas por el crecimiento de China

En 2020 los países del MERCOSUR exportaron 22.800 millones de dólares menos que en 2019 (34.200 al contemplar Venezuela (República Bolivariana de)), lo que se explica principalmente por el descenso de las exportaciones de Brasil y Argentina (12.000 y 10.200 millones de dólares) y en menor medida por las de Uruguay (1.100 millones). Paraguay fue el único país

⁹ La información sobre servicios excluye a Venezuela (República Bolivariana de), al no disponerse de información detallada.

del bloque en el que las ventas externas en dólares no cayeron: tuvieron un incremento de 560 millones de dólares, a partir de una buena cosecha y la recuperación del precio internacional de la soja hacia finales del año. En Venezuela (República Bolivariana de) las ventas cayeron 11.400 millones de dólares desde un nivel ya muy bajo en términos históricos.

Las caídas fueron marcadas en varios de los principales productos de exportación del bloque, como se observa en el cuadro 4. La menor venta de combustibles, ante el derrumbe de los precios del petróleo (que recién comenzaron a recuperarse en el segundo trimestre), fue un importante factor en la caída de las ventas externas. El sector automotor, uno de los pilares de la integración del bloque, también acusó una importante caída como consecuencia de la menor producción de vehículos en Argentina y Brasil. Las exportaciones de otros productos agropecuarios de importancia también disminuyeron significativamente ante los menores precios internacionales, como es el caso de la harina y los pellets de soja, el maíz o la pasta de madera. Las mejoras en las exportaciones de otras actividades, como la soja en bruto, el hierro o la carne bovina contrarrestaron solo parcialmente las menores exportaciones.

Cuadro 4

Principales productos de exportación de los países del MERCOSUR, 2020^a

(En valores y porcentajes)

Categoría	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
Soja	2328	28561	2146	736	33771
	▼ -33%	▲ 10%	▲ 36%	▼ -26%	▲ 5%
Hierro	0	24259	0	0	24259
	■ 0%	▲ 20%	■ 0%	■ 0%	▲ 20%
Aceites de petróleo	1077	19614	0	0	20691
	▼ -27%	▼ -19%	■ 0%	■ 0%	▼ -19%
Harina y pellets de soja	7806	5909	682	3	14400
	▼ -11%	▲ 1%	▼ -1%	▼ -59%	▼ -6%
Automotores y autopartes	4100	8931	4	98	13133
	▼ -39%	▼ -31%	▼ -14%	▼ -36%	▼ -34%
Maíz	6023	5786	322	0	12132
	▲ 2%	▼ -20%	▼ -19%	▼ -100%	▼ -10%
Carne bovina	2064	6679	591	1291	10626
	▼ -11%	▲ 18%	▲ 6%	▼ -12%	▲ 6%
Azúcar de caña	50	7379	55	0	7483
	▼ -7%	▲ 65%	▲ 17%	▼ -13%	▲ 63%
Pasta de madera	0	5571	0	1101	6672
	■ 0%	▼ -21%	■ 0%	▼ -28%	▼ -22%
Aceite de soja	3774	590	417	0	4781
	▲ 9%	▼ -3%	▲ 7%	■ 0%	▲ 8%
Leche entera	451	4	23	422	899
	▲ 50%	▲ 372%	▲ 25%	▲ 5%	▲ 24%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Nota: Se consideran exclusivamente las exportaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada de las exportaciones de Venezuela (República Bolivariana de).

^a Se seleccionaron una serie de productos de modo tal que se presente información de al menos los 5 productos de mayor importancia en la canasta exportadora de sus miembros.

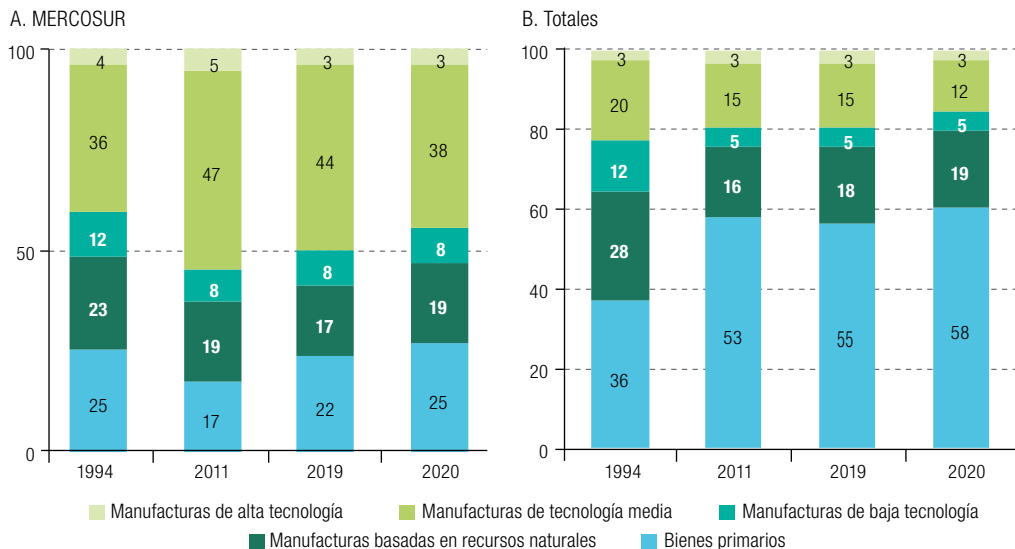
El desplome de los precios internacionales de algunos productos afectó especialmente las ventas externas del Brasil, cuyas principales caídas se concentraron en los combustibles, la pasta de madera y el maíz. De hecho, Brasil fue el único país del grupo en el que los volúmenes exportados no se redujeron, y en el que la merma en las exportaciones se explicó exclusivamente por el comportamiento descendente de los precios internacionales. Aun así, las ventas de productos manufacturados, como automotores, maquinaria y aeronaves sí cayeron, ante la menor demanda regional. Por el contrario, crecieron las exportaciones de hierro (y sus aleaciones), –cuyo precio, tras una leve caída, comenzó a subir aceleradamente a partir de la recuperación de la industria y la construcción en China, alcanzando niveles del orden de los del período de boom de las *commodities*–, así como las de azúcar, soja y carne.

La caída en las exportaciones a los Estados Unidos y a América Latina explica la mayor parte del descenso total de las ventas externas del Brasil, parcialmente compensado por las mayores ventas dirigidas a China. La reconfiguración de la demanda externa, sumada a la mayor caída de los precios del combustible y las manufacturas que de los recursos minerales no energéticos, resultó en que las exportaciones brasileñas estuvieran más concentradas en productos primarios y sus manufacturas (76,9%) que en años previos (71,6% entre 2018 y 2019).

Gráfico 6

Exportaciones del MERCOSUR por intensidad tecnológica

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Nota: Se consideran exclusivamente las exportaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada de las exportaciones de Venezuela (República Bolivariana de).

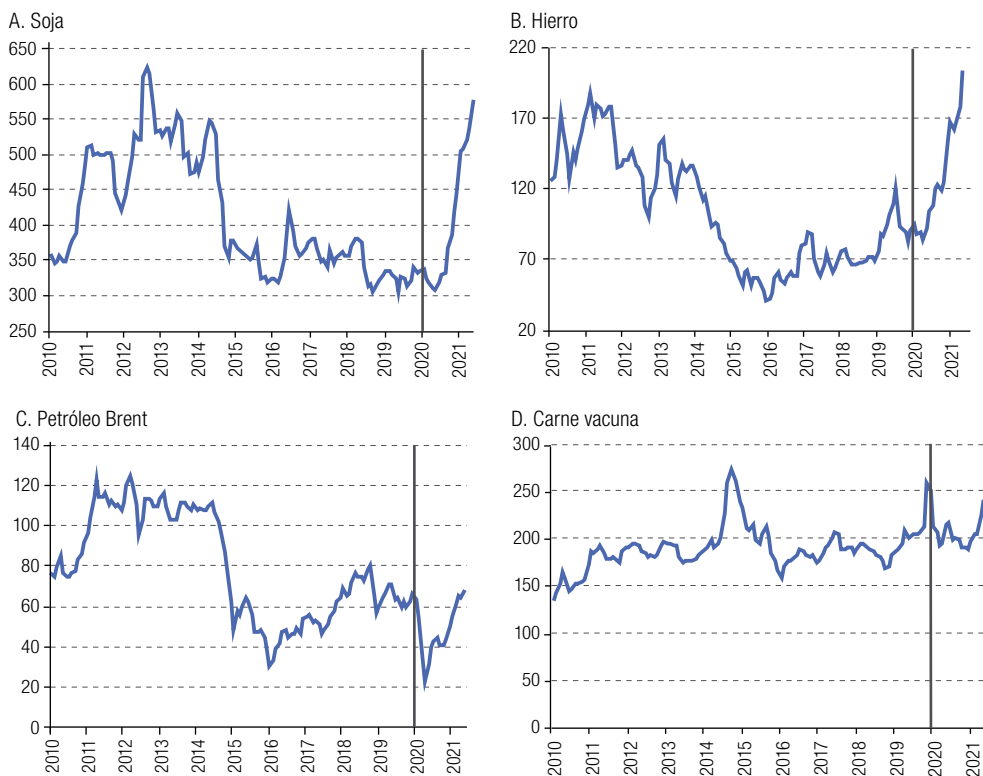
El descenso de las exportaciones argentinas estuvo concentrado en productos manufacturados, en especial del sector automotor, afectado por la menor demanda de Brasil, así como de la siderurgia. También cayeron las exportaciones de una serie de cultivos

y sus productos –soja y pellets de soja, trigo, y cebada, entre los principales– afectados por los menores precios internacionales (aunque varios de estos precios comenzaron a crecer significativamente luego de la cosecha, y al cierre de esta edición se encuentran por encima de sus niveles prepandemia) y una cosecha menor respecto del año previo. Por el contrario, las ventas externas de maní se duplicaron y también crecieron las de algunos productos agroindustriales como lácteos y aceite de soja. De esta manera, a pesar de la menor cosecha, y al igual que en el caso de Brasil, se verificó una mayor concentración de las exportaciones en productos primarios y sus derivados que en años previos y un retroceso en la participación de las manufacturas, golpeadas especialmente por la menor demanda desde el resto del MERCOSUR. Las exportaciones a Brasil y al resto de los países de la región fueron las más afectadas (explicaron 23,8% y 12,0% de la caída, respectivamente) además de las destinadas a China y a la Unión Europea (con aportes a la caída del 15,4% y 13,9%, respectivamente).

Gráfico 7

Precios de los principales *commodities* de exportación del MERCOSUR

(Índice 2015=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FMI. El precio de la soja es el del primer contrato forward por tonelada métrica en Chicago, el del hierro representa a las importaciones spot de China en el puerto de Tianjin por tonelada métrica, el del petróleo es el precio spot del barril Brent en Reino Unido, y el precio de la carne vacuna es el de las importaciones de Estados Unidos desde Australia y Nueva Zelanda en centavos por libra.

En Uruguay el descenso de las exportaciones en dólares se explica por menores valores exportados de pasta de madera, soja y carne, lo que en el primer y último caso obedeció al descenso de los precios, particularmente marcado en el caso de la pasta de madera. También cayeron las ventas externas de lana, cuero, autopartes y otros productos manufacturados. En contraposición, aumentaron levemente las exportaciones de arroz y trigo. Las ventas extrarregionales fueron las que más cayeron, en particular las destinadas a China (por menores exportaciones de soja y carne vacuna) y la UE (por las menores ventas de soja y celulosa) que dieron cuenta del 62,8% y 36,7% de la contracción total, resultado esperable por la importancia de esos destinos y por la composición de los envíos. Las ventas a la propia región tuvieron una caída poco significativa (del 1,3%, equivalente a 39 millones de dólares).

Las ventas externas de Paraguay fueron las únicas que tuvieron un comportamiento positivo en 2020, con una suba del 7,0%. Este resultado excluye a las reexportaciones¹⁰, que se redujeron 42,3% como resultado de los cierres de fronteras y la menor actividad económica de los países involucrados. Las ventas que más crecieron fueron las de soja tras una buena cosecha (las dirigidas a Argentina para su molienda, que configuran más de los dos tercios del total, se expandieron 50,5% y las enviadas a Brasil, en un volumen mucho menor, crecieron muy significativamente) y, en menor medida, las de carne vacuna (destinada a Chile), arroz (a México, Chile y Brasil) y aceite de soja (a Brasil). Las caídas más marcadas se observaron en las exportaciones de energía eléctrica (comercializada puntualmente con Brasil y Argentina), hilos y cables eléctricos (destinados fundamentalmente a Brasil) y el maíz (con destino a República de Corea, Arabia Saudita y Estados Unidos). En definitiva, en el caso de Paraguay se observa una expansión de las ventas externas a los socios del MERCOSUR y al resto de la región, parcialmente compensada por las menores ventas a Europa y Asia.

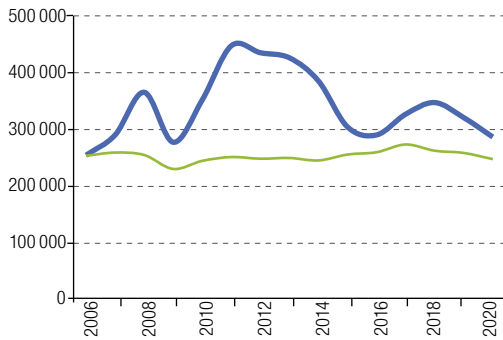
En Venezuela (República Bolivariana de) las exportaciones volvieron a caer en 2020, y se estima que alcanzaron apenas un 5,3% de lo que el país llegó a exportar en 2012 (máximo registro de la serie). A la baja en la producción de petróleo, su principal producto de exportación, se le suman las sanciones internacionales vigentes que dificultan su colocación y, en 2020, la significativa baja de su precio, que llegó a caer hasta un 67% interanual en abril de 2020. Desde entonces su cotización ha ido en alza a partir de la recuperación económica global, la baja producción de petróleo en Estados Unidos y la regulación de la oferta que viene estableciendo la OPEP, al punto que su precio ha superado los niveles pre-pandemia, lo que podrá representar cierto alivio para Venezuela (República Bolivariana de) en 2021.

En suma, las exportaciones de bienes del MERCOSUR se contrajeron significativamente en 2020 como resultado del impacto negativo de la pandemia sobre la demanda global y los precios internacionales. La rápida recuperación de las compras de China, mucho más veloz que la de la propia región y la de Europa y Estados Unidos, implicó que los flujos de exportación con el país asiático continuaran ganando participación en detrimento de los destinos regionales. Como resultado de ello, las exportaciones estuvieron aún más concentradas en productos primarios que en años anteriores, en detrimento de las manufactureras, destinadas mayormente a la región. De sostenerse el comportamiento ascendente de los precios internacionales observado desde los últimos meses de 2020, y dada la lenta recuperación prevista para los países del bloque y la región respecto del resto del mundo, es esperable que en 2021 se profundicen las tendencias mencionadas, en el marco de un significativo aumento de las ventas externas.

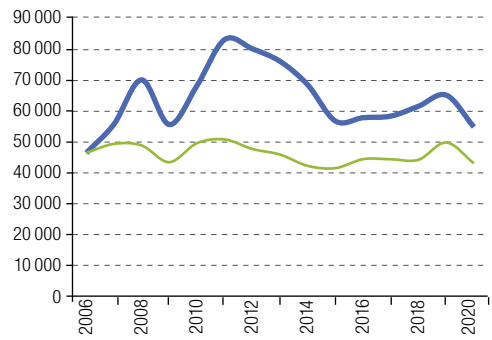
¹⁰ Como se mencionó, se trata principalmente de productos de electrónica que ingresan al país bajo el "régimen de turismo" y son adquiridos sin transformación por compradores extranjeros, especialmente provenientes de Brasil.

Gráfico 8**Exportaciones de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes)*

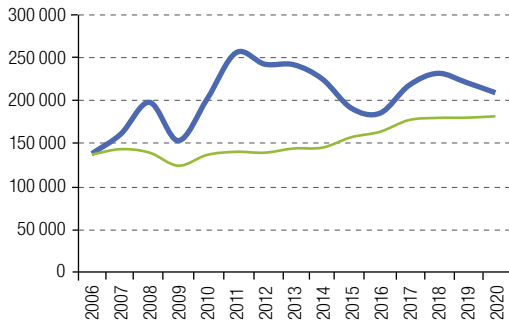
A. MERCOSUR



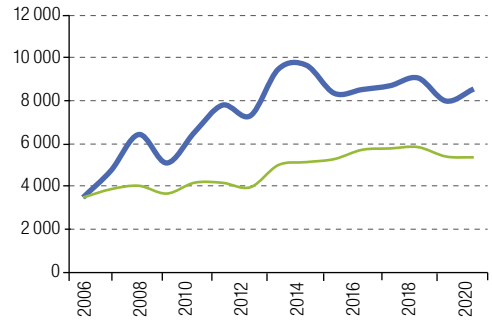
B. Argentina



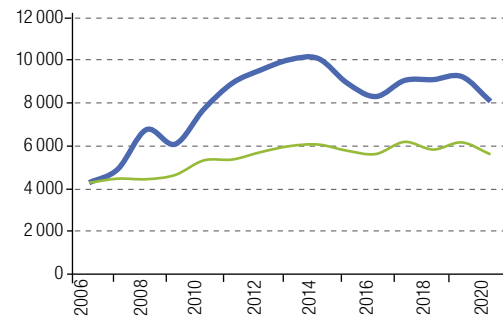
C. Brasil



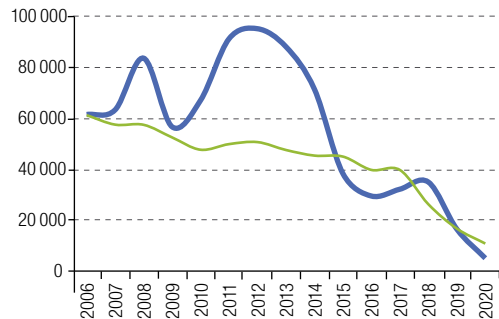
D. Paraguay



E. Uruguay



F. Venezuela (República Bolivariana de)



— En millones de dólares — En millones de dólares de 2006

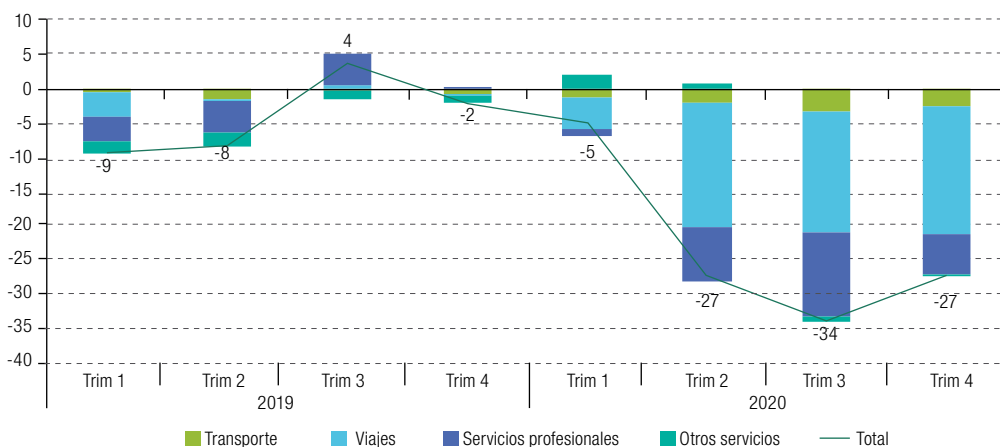
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Cuadro 5**Exportaciones del MERCOSUR por destino***(En millones de dólares corrientes y porcentajes)*

País	2020						Variación 2020/2019			
	Intra-bloque	Resto de la región	Asia	Europa	América del Norte	Resto del mundo	Total	Intra-bloque	Resto de la región	Extra-regional
Argentina	9 991	7 079	18 737	9 614	3 705	5 696	54 822	-21,2%	-15,2%	-14,2%
Brasil	13 185	16 225	110 611	34 767	25 704	8 688	209 180	-13,1%	-22,5%	-2,8%
Paraguay	5 425	1 045	815	956	177	111	8 529	16,7%	11,4%	-13,3%
Uruguay	1 806	1 114	2 802	1 250	619	485	8 076	-2,2%	0,2%	-17,8%
Venezuela (República Bolivariana de)	83	154	3 629	875	189	110	5 040	-0,5%	-10,5%	-70,3%
Total	30 489	25 617	136 593	47 463	30 394	15 091	285 647	-11,4%	-18,7%	-9,6%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Las exportaciones de servicios también evidenciaron una fuerte caída en 2020, pasando de 54.627 millones de dólares a 42.064 millones (-23,0%). El principal factor, común a todos los países de la región, fue el cierre de fronteras y las restricciones a la movilidad, que impidieron el turismo receptivo, lo que resultó en una reducción de 12.563 millones de dólares de las exportaciones de servicios. A esto se sumó una considerable caída en las ventas al exterior de servicios profesionales y menores ingresos por transporte, asociados al menor flujo de comercio de mercancías. Las caídas más fuertes se observaron en Argentina (-33,5%) y Uruguay (-32,5%), aunque las menores exportaciones de Brasil (-17,0%), dada su importancia en el total, fueron las más determinantes en la caída general de las ventas externas de servicios del grupo. La caída fue especialmente marcada en el segundo y tercer trimestre del año y se morigeró en el último cuarto.

Gráfico 9**Variaciones interanuales de las exportaciones de servicios del MERCOSUR***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FMI, INDEC y BCU.

Nota: Se consideran exclusivamente las importaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada para Venezuela (República Bolivariana de).

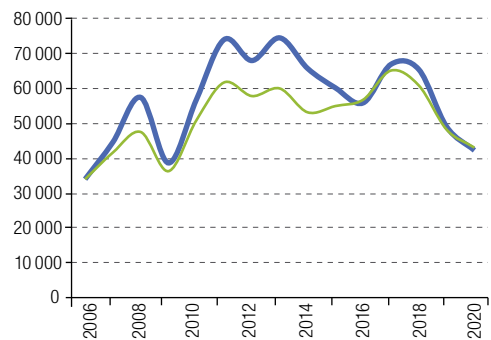
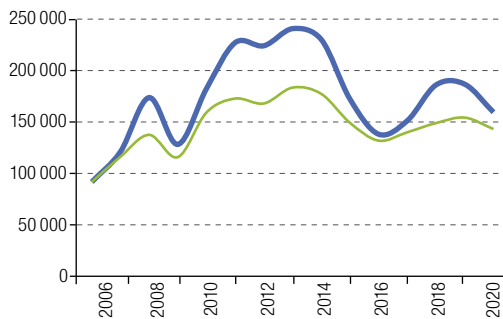
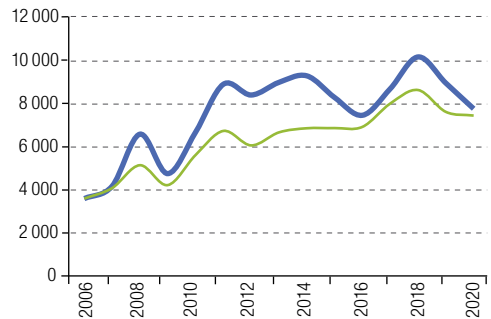
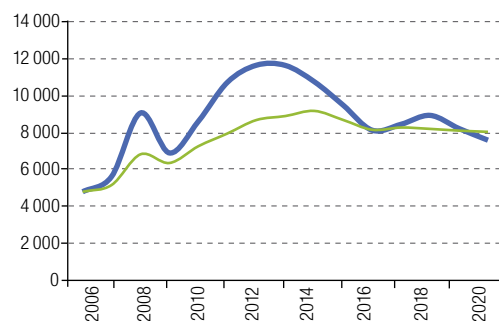
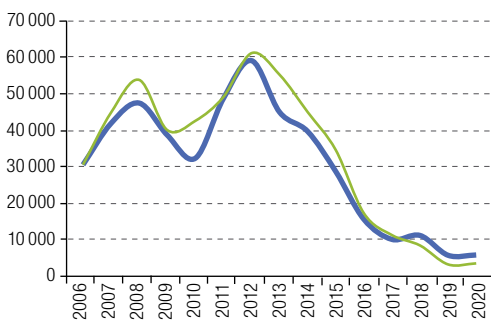
Las importaciones acompañaron la caída de la actividad económica interna y los precios

Como fue mencionado, la caída en la actividad económica de los países del MERCOSUR es la principal causa del retroceso de las importaciones en 2020, aunque éstas también se vieron incididas por los menores precios internacionales. Los países del bloque realizaron compras al exterior por 35.700 millones de dólares menos que en 2019 (35.600 al contemplar a Venezuela (República Bolivariana de)), lo que se explica en su mayor parte por el recorte de las compras brasileñas (27.100 millones), argentinas (6.800 millones) y, completando el cuadro, paraguayas y uruguayas (1.200 y 630 millones respectivamente), como se observa en el gráfico 10. Medidas en cantidades, las importaciones se retrajeron en una proporción mayor que la actividad económica en Brasil, Argentina y Paraguay, no así en Uruguay. En el caso de Venezuela (República Bolivariana de), se estima que éstas crecieron, tanto en dólares como en volumen, aunque sobre un nivel históricamente muy reducido (gráfico 11).

La contracción de las importaciones brasileñas medidas en dólares obedeció, en buena medida, a la caída en las compras de combustibles (petróleo crudo, hexano, hulla bituminosa), cuyos precios tuvieron un importante descenso. También cayeron significativamente las compras de bienes manufacturados, especialmente autopartes y vehículos, además de piezas para bienes de capital. Pocas partidas mostraron incrementos, entre ellas, maquinarias para la explotación de minerales, ciertos productos textiles y aviones a hélice. Casi la mitad de la caída de las importaciones brasileñas estuvo concentrada en productos provenientes de Estados Unidos y Europa (25,4% y 24,0%, respectivamente), mientras que la caída restante la explican mayormente las menores compras a Asia (20,3%) y América Latina (19,5%, del cual las de origen argentino representaron más de la mitad).

El descenso de las compras externas de Argentina se concentró en los combustibles, fundamentalmente por sus menores precios, aunque también el volumen importado fue inferior al de 2019. También se verificaron caídas en las compras de múltiples productos manufacturados, entre ellos vehículos, autopartes, bienes de capital (incluidos en este rubro los teléfonos celulares) y productos eléctricos y electrónicos. En contraposición, crecieron las compras de porotos de soja de Paraguay, para su molienda y exportación ante la insuficiencia de la cosecha local, así como de equipos informáticos. Las mayores caídas en las importaciones fueron las de bienes con origen en Europa, Estados Unidos y Brasil, destinos que explicaron el 33,0%, 27,3% y 21,8% de dicha evolución descendente.

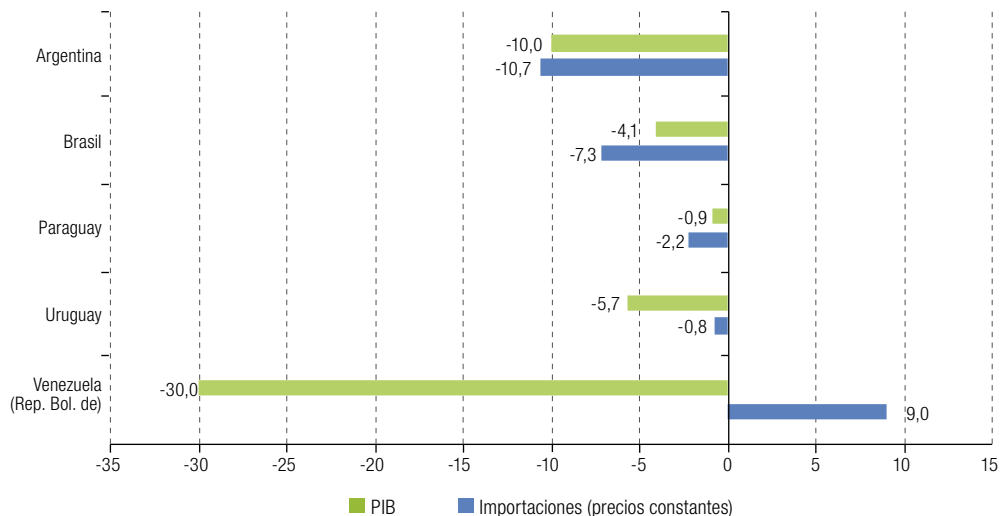
Como fue mencionado previamente, en el caso de Paraguay, si bien la mayor parte de la contracción de las importaciones que emana de los registros aduaneros del país se concentró en productos electrónicos, estos están básicamente asociados a la actividad reexportadora del país de bienes que no se destinan al mercado local paraguayo; se trata de teléfonos celulares, computadoras y consolas de videojuegos que suelen destinarse a Brasil y otros países limítrofes. En lo que a importaciones para consumo doméstico respecta, la mayor parte del descenso estuvo explicada por el rubro combustibles (exclusivamente por efecto de la caída de los precios, no así de las cantidades) y vehículos. Fueron pocos los productos cuyas compras aumentaron: algunos insumos y maquinarias para la construcción y productos farmacéuticos. La mayor parte de la caída se concentró en las menores compras Estados Unidos, Argentina, otros países de América (que explicaron 37,0%, 19,9% y 23,5% de la contracción) y, en menor medida, de China (14,3% de la caída).

Gráfico 10**Importaciones de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes)***A. MERCOSUR****B. Argentina****C. Brasil****D. Paraguay****E. Uruguay****F. Venezuela (República Bolivariana de)**

— En millones de dólares

— En millones de dólares de 2006

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Gráfico 11**Variación del nivel de actividad y el volumen de importaciones del MERCOSUR***(En porcentajes de 2020)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de INDEC, IBGE, BCP y BCU.

En Uruguay el descenso de las importaciones estuvo centralmente explicado por el menor valor de las compras externas de petróleo crudo, a partir de la caída de su precio, y por la caída en la demanda de productos tales como vehículos, autopartes, teléfonos celulares y lana. Fueron pocas las partidas cuyos valores importados crecieron, entre ellas algunos productos de metal y energía eléctrica. Los valores importados desde países de la propia región no se vieron afectados de modo significativo, pero sí aquellos con origen en África –tras la caída de las importaciones de aceites de petróleo de Angola y Nigeria– y, en menor medida, de China, orígenes que explicaron 61,8% y 27,1% de la contracción.

Finalmente, en Venezuela (República Bolivariana de), el leve crecimiento de las importaciones (un 1,6%) se explicó por las mayores compras de alimentos y una serie de insumos intermedios clave como fertilizantes, repuestos de vehículos y maquinaria. Más allá de esta leve recuperación, las importaciones permanecieron en niveles muy reducidos dada la profunda crisis económica que el país transita, al punto que en 2020 representaron apenas un 9,9% de su nivel de 2012, máximo histórico de la serie.

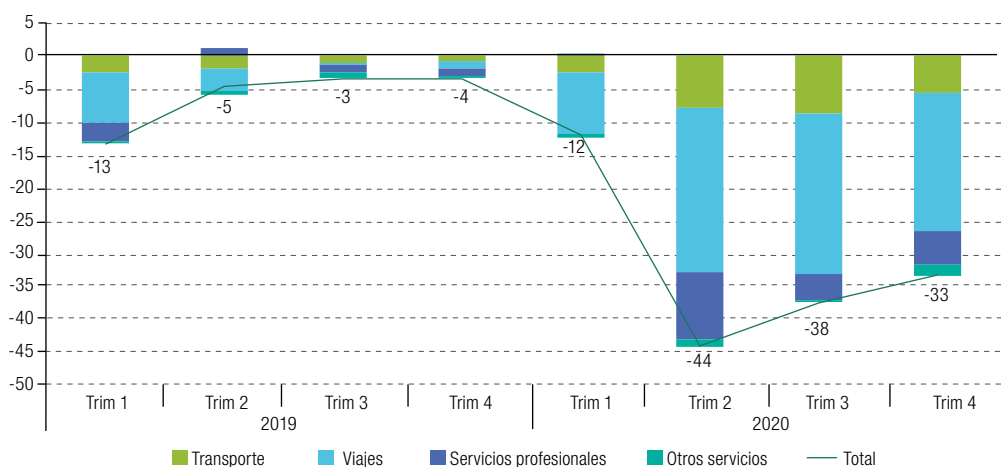
En resumen, buena parte de la caída de las compras externas del grupo tuvo que ver con el descenso en el precio de los combustibles y, en menor medida, con los menores requerimientos de manufacturas frente a niveles de producción y consumo internos en disminución. Los valores importados tanto desde países de la región (incluidos los del MERCOSUR) como de fuera de esta cayeron en torno del 14%. Sin embargo, en términos absolutos, la mayor parte de la caída se explica por menores importaciones de origen extrarregional, por el mayor peso de esos orígenes en la estructura importadora.

Cuadro 6**Importaciones de bienes del MERCOSUR por origen***(En millones de dólares corrientes y porcentajes)*

País	2020						2020/2019			
	Intra-bloque	Resto de la región	Asia	Europa	América del Norte	Resto del mundo	Total	Intra-bloque	Resto de la región	Extra-regional
Argentina	11 284	3 726	14 119	7 693	4 660	874	42 356	-8,1%	-3,9%	-17,0%
Brasil	12 056	10 773	62 983	38 626	29 800	4 548	158 787	-17,7%	-20,0%	-13,8%
Paraguay	4 572	628	2 438	909	1 611	60	10 217	-14,5%	-27,2%	-20,8%
Uruguay	2 694	386	2 030	1 140	904	442	7 596	-1,4%	-23,5%	-9,5%
Venezuela (República Bolivariana de)	892	617	2 364	668	1 186	126	5 854	53,3%	-23,7%	-0,6%
Total	31 500	16 130	83 933	49 036	38 161	6 051	224 810	-11,5%	-17,4%	-14,2%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Las importaciones de servicios también cayeron significativamente, reduciéndose en 2020 en 30.100 millones de dólares. Al igual que en el caso de las exportaciones, el factor más relevante fue el cierre de fronteras que impidió el turismo emisor: tan solo las menores erogaciones por turismo en Brasil implicaron una caída de 12.200 millones de dólares en las importaciones de servicios. Sin embargo, también se redujeron significativamente los requerimientos de servicios de transporte, en línea con las menores importaciones de mercancías, y las adquisiciones de servicios profesionales, sobre todo en el segundo trimestre, cuando la caída en la actividad económica fue mayor y la depreciación de los tipos de cambio más marcada. En el tercer y cuarto trimestre se observó una cierta recuperación, aunque los niveles se mantuvieron lejos de los de 2019.

Gráfico 12**Variación interanual de las importaciones de servicios y contribuciones sectoriales***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FMI, INDEC y BCU.

Nota: Se consideran exclusivamente las importaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada para Venezuela (República Bolivariana de).

C. Balance del comercio exterior en 2020 y perspectivas

La pandemia llegó a América del Sur más tarde que a otras regiones, aunque sus efectos en las exportaciones se hicieron sentir antes que el propio virus. La caída de la demanda global, junto al derrumbe de los precios internacionales, impactaron rápidamente en las exportaciones del bloque, por lo que las ventas externas tocaron mínimos en el segundo trimestre de 2020.

Como resultado, en 2020 las exportaciones cayeron en todos los países del bloque excepto en Paraguay. Se redujeron especialmente las dirigidas al mercado común, dada la caída de la demanda de sus miembros, afectados por la recesión generalizada. Las ventas manufactureras –en particular las del sector automotor, de fuertes complementariedades productivas entre los países miembros– fueron las más dañadas. Las exportaciones fuera del bloque, donde predominan los bienes de base primaria, también se vieron afectadas, pero en mucha menor medida, dado que comenzaron a revertir su tendencia negativa en la segunda mitad del año en línea con la recuperación de la actividad en China y de los precios internacionales.

En efecto, la rápida recuperación de los países asiáticos (y en particular de China) amortiguó la caída de las exportaciones, ampliando su importancia como socios comerciales frente a una menor participación de los del mercado común. Dada la composición de las ventas hacia aquellos destinos, en 2020, si bien por motivos excepcionales, se profundizó la tendencia a la primarización de las exportaciones del bloque, que se observa desde hace ya varios años.

Por su parte, las restricciones establecidas en la mayoría de los países del MERCOSUR tuvieron el costo de inhibir la actividad económica y con ella las importaciones desde el segundo trimestre de 2020. Esta caída de las compras externas además estuvo incida por la evolución de los precios internacionales, en particular de los hidrocarburos, que sufrieron una fuerte caída. Esta reducción de las importaciones se extendió hasta el tercer trimestre del año, dada la merma de la actividad interna frente a las dificultades para contener la difusión del virus. Desde entonces, con la relajación de las restricciones a la circulación, las compras externas se recuperaron y se encuentran en niveles relativamente elevados.

La suba de los precios de los productos básicos observada desde los últimos meses de 2020, que se ha profundizado en el 2021, contribuirá a mejorar el desempeño de las exportaciones en 2021. Ello brindará la posibilidad de ampliar los superávits comerciales, aunque sobre la base de una continuidad de la tendencia a la primarización y debilitamiento del comercio intrarregional. Se espera que las importaciones también crezcan en el marco de mayores cotizaciones de los combustibles y de una actividad económica que, si bien se ha visto afectada por la segunda ola de la pandemia, difícilmente se paralice tan abruptamente como en 2020. En el balance, probablemente se observen nuevamente superávits comerciales holgados, que darían espacio externo al bloque para una recuperación económica sin enfrentar mayores problemas en el frente externo en el corto plazo.

II. Renovar la inserción externa para un mayor dinamismo exportador¹¹

Uno de los desafíos que enfrenta el MERCOSUR, expuesto en la primera sección de este boletín y también desarrollado en sus ediciones anteriores, es el bajo dinamismo de sus exportaciones. Desde hace más de una década los cambios observados en el valor de las ventas externas del MERCOSUR respondieron principalmente a fluctuaciones en los precios internacionales, mientras que los volúmenes exportados, por el contrario, crecieron a tasas muy reducidas. Si bien las exportaciones en todo el mundo se han desacelerado respecto al ritmo de crecimiento global, y también respecto de su propio ritmo de expansión previo a la crisis financiera de 2008-2009, el desacople de las del MERCOSUR fue más marcado. En esta sección se aborda esta problemática y se indaga sobre sus posibles factores determinantes.

La hipótesis que se analiza involucra al proceso de “ahuecamiento” del bloque sobre el que la CEPAL ha advertido en varias oportunidades y que tiene importantes efectos sobre la composición de sus exportaciones. Las ventas del MERCOSUR al mundo se componen fundamentalmente de productos de base primaria, cuyos volúmenes demandados son relativamente inflexibles a los vaivenes de la actividad económica internacional. Por el contrario, el intercambio entre los países del bloque es significativamente más diverso y tiene una alta participación de manufacturas, lo que lo dota de mayor dinamismo y sensibilidad ante los cambios en el nivel de actividad económica de sus miembros.

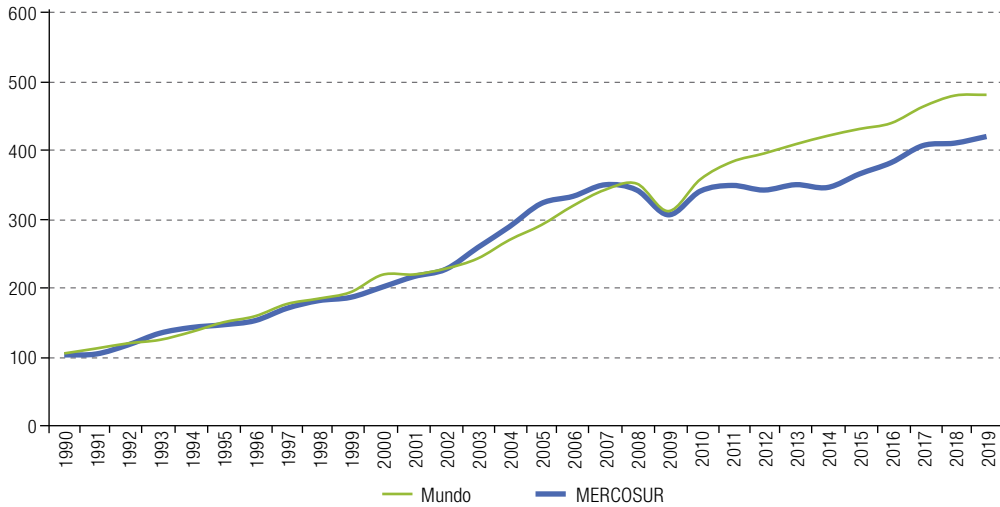
En los últimos años, el comercio al interior del MERCOSUR ha tendido a caer, tanto en términos absolutos como relativos, en buena medida por el débil desempeño de la actividad económica de sus integrantes. Así, tendió a profundizarse la “primarización” de las exportaciones del bloque, de tal modo que estas se tornaron menos sensibles al desempeño de la actividad económica global, pero más reactivas a los cambios en los precios internacionales de materias primas. Esto, como se verá, representa no solamente un problema para la sostenibilidad externa de las economías del grupo sino también para la volatilidad económica y, por ende, su crecimiento de largo plazo.

A. El estancamiento exportador del MERCOSUR

Desde la crisis financiera de 2008-2009, el ritmo de crecimiento de los volúmenes exportados por el MERCOSUR cayó significativamente. Mientras entre 1990 y 2007 las cantidades exportadas crecieron a un ritmo del 7,5% anual, igualando al ritmo del comercio global e incluso superándolo en algunos períodos (93-94 y 2003-2008), desde 2011 dicha tasa se redujo al 2,3%¹².

¹¹ El análisis que se presenta en esta sección se restringe a los cuatro países miembros fundadores del MERCOSUR.

¹² Los volúmenes exportados también se desaceleraron en el resto del mundo entre ambos períodos, aunque de forma algo menos marcada, pasando de una tasa media del 7,1% anual a 2,9%.

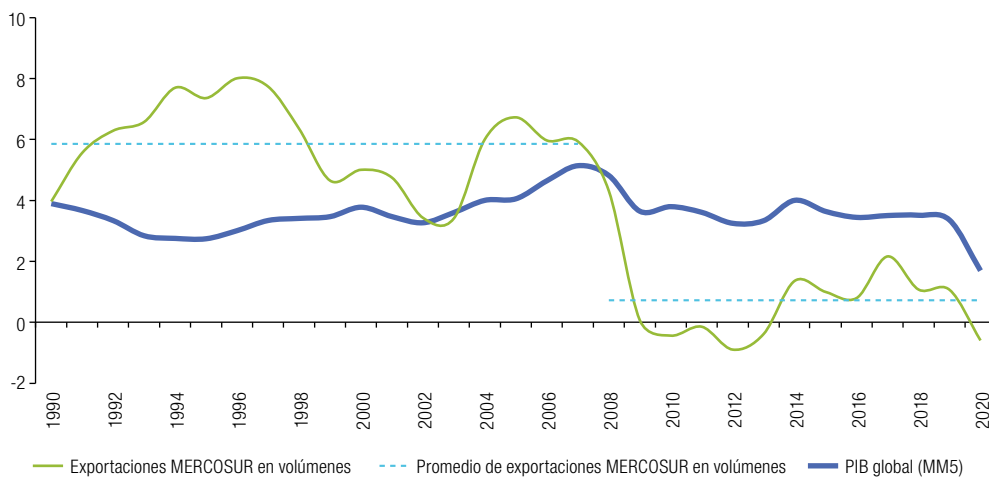
Gráfico 13**Exportaciones de bienes en volumen del MERCOSUR y el mundo***(Índice 1990=100)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FMI, COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Varios estudios han advertido sobre la desaceleración del comercio internacional tras la salida de la crisis internacional de 2008-09, y su menor capacidad de reacción al crecimiento económico global (Constantinescu, Mattoo y Ruta, 2016; Auboin y Borino, 2017; CEPAL, 2019). Mientras entre 1990 y 2007, por cada 1% de crecimiento del PIB global los volúmenes intercambiados a nivel global aumentaban 1,9%, desde 2008 hasta 2019 dicha relación se redujo a 0,7%.

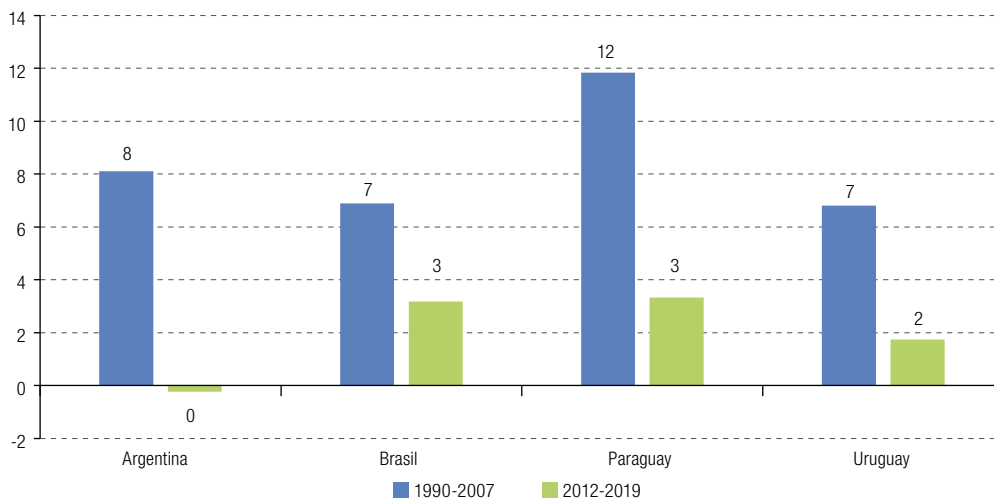
En el MERCOSUR esa ralentización exportadora fue algo mayor. Entre 1990 y 2007, el ritmo de crecimiento de los volúmenes exportados duplicó el del PIB global. Tras la crisis financiera internacional, la relación entre ambos flujos se debilitó y la tasa de crecimiento de las exportaciones fue, en promedio, la mitad de la del PIB global, lo que revela una menor sensibilidad de las exportaciones del bloque a la actividad económica internacional (gráfico 14).

La desaceleración de las exportaciones de bienes alcanzó a todos los miembros del bloque, si bien fue particularmente significativa en Argentina (gráfico 15). El estancamiento de las cantidades exportadas ha dejado sujeta la dinámica de las ventas externas del MERCOSUR a la evolución de los precios internacionales de sus productos de exportación, cuyas fluctuaciones son significativas y las vuelven muy volátiles.

Gráfico 14**Variación del PIB global y los volúmenes exportados por el MERCOSUR***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FMI, COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Nota: Las variables se presentan como su media móvil de 5 años (MM5).

Gráfico 15**Variación equivalente anual de los volúmenes exportados de los países del MERCOSUR***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

B. Determinantes del bajo dinamismo exportador

Sensibilidad exportadora baja y decreciente

Las causas del bajo dinamismo exportador en América Latina y el Caribe fueron estudiadas tempranamente por la CEPAL, que ha planteado repetidamente la necesidad de diversificar las exportaciones de la región, incorporando tanto bienes primarios como otros más diferenciados, desde manufacturas a servicios modernos. Desde la óptica estructuralista, el tipo de especialización productiva constituye un elemento central para la dinámica económica. Prebisch (1950), uno de los precursores de la escuela estructuralista, fundamentaba la necesidad de promover la diversificación de la canasta exportadora para reducir las asimetrías con los países del “centro” y propiciar una mayor difusión del progreso técnico a nivel internacional, determinantes para la generación de empleo y la disminución de la desigualdad. También, bajo la premisa de que la especialización en recursos naturales conduciría, necesariamente, a un deterioro de los términos de intercambio, impidiendo mantener el dinamismo exportador requerido por el proceso de crecimiento y desarrollo económico¹³. A esto se suma que, más allá de la dinámica de los precios en el largo plazo, su elevada volatilidad incrementa la vulnerabilidad del sector externo de la economía y, por lo tanto, condiciona su crecimiento económico (Abeles y Valdecantos, 2016).

Dosi, Pavitt y Soete (1990) coinciden en la relevancia de la diversificación exportadora, argumentando que la evolución de la demanda no es igual en todos los sectores: existen actividades cuya demanda interna y externa crece a tasas elevadas (lo que llaman “eficiencia keynesiana”) y otros en los que el dinamismo es menor. Como muestran Cimoli, Porcile y Rovira (2009), la tasa de crecimiento global de las exportaciones de bienes de mayor contenido tecnológico es, generalmente, superior a la de los bienes más simples, dada su capacidad de reaccionar a los cambios en la demanda a nivel global y ganar espacio en nuevos mercados. En otras palabras, los cambios en los ingresos (domésticos o del resto del mundo) generan nuevas demandas y permiten explotar nuevas oportunidades productivas y comerciales. A su vez, los sectores primarios suelen mostrar una menor “eficiencia schumpeteriana”, entendida como su capacidad para generar progreso tecnológico y difundirlo en el resto del aparato productivo, lo que, además de afectar negativamente la dinámica de la economía doméstica, también puede condicionar la dinámica de las exportaciones a largo plazo al restar competitividad. Gouvêa y Lima (2013) demuestran empíricamente la menor elasticidad exportadora de los bienes basados en recursos naturales respecto a los manufacturados, siendo la única excepción el petróleo.

Como se planteó en la primera sección de este boletín, la canasta exportadora del MERCOSUR se compone mayoritariamente y crecientemente de productos primarios o con bajo grado de transformación. En 2019 un 72,7% de sus ventas externas consistieron en bienes basados en recursos naturales. De ahí que no llame la atención encontrar que el ritmo de crecimiento de las exportaciones medidas en cantidades de los países del MERCOSUR y, más en general,

¹³ Prebisch (1986) argumenta también que en el sector manufacturero se produce mayor progreso técnico que en el primario, y que este además tiene una mayor capacidad de apropiarse de sus aumentos de productividad, a diferencia de la actividad primaria, donde las mejoras de la productividad se traducen en una caída de los precios.

de América Latina, vis à vis el crecimiento del PIB mundial, sea menor que en otras regiones del mundo, más allá de ciertas fases puntuales en las que pueda haberse verificado un salto mayor en la demanda de bienes de poca complejidad tecnológica, como los que la región exporta, como el producido en la primera década de los años 2000 frente al exponencial incremento de la demanda china (Durán Lima y Pellandra, 2017).

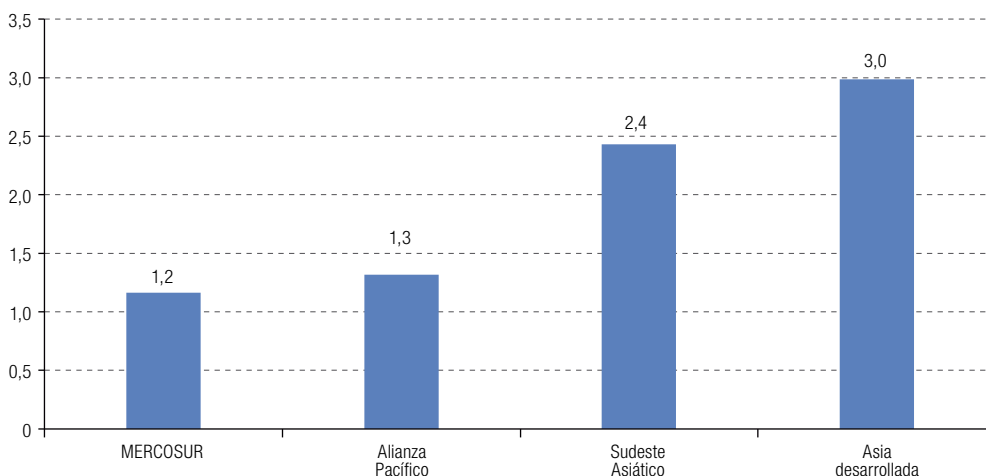
Para corroborar esta relación entre el crecimiento de las exportaciones del bloque y de la economía mundial, se realizó un ejercicio econométrico para los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR basado en Abeles y Cherkasky (2020), cuyos resultados se presentan en el gráfico 16A. En este análisis se evalúa el rol de una serie de variables en las exportaciones de los países del MERCOSUR y, a modo de comparativa, en las ventas de otras regiones del globo. Entre estas variables se cuenta el crecimiento global (del cual se deriva la elasticidad ingreso) pero también el tipo de cambio real y los precios internacionales de una serie de productos básicos.

Los resultados permiten confirmar que en el período 1990-2019 la elasticidad de las exportaciones del MERCOSUR al crecimiento global fue más reducida que la de otras regiones: mientras, en promedio, los países del bloque revelaron una elasticidad ingreso de las exportaciones de 1,2 (es decir, un incremento de 1,2% de las exportaciones por cada 1% de crecimiento en el PIB mundial), en los países de la Alianza del Pacífico esa elasticidad fue de 1,3, en el Sudeste Asiático¹⁴ de 2,4, y en otras economías asiáticas de mayor grado de desarrollo¹⁵, de 3,0 (gráfico 16A).

Gráfico 16

Elasticidad ingreso de las exportaciones

A. Grupos de países, 2000-2016

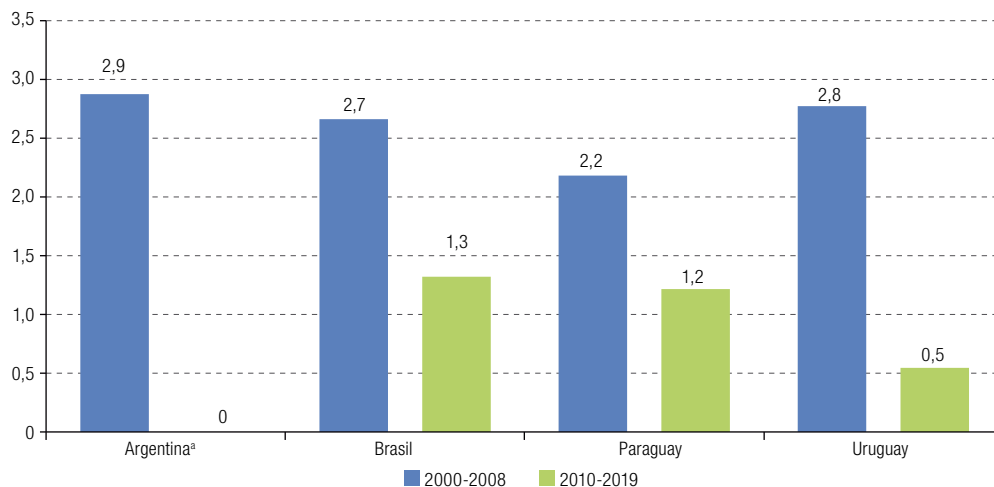


¹⁴ Incluye a Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia.

¹⁵ Se contemplaron para ello a la República de Corea y Singapur.

Gráfico 16 (conclusión)

B. Países del MERCOSUR



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Las estimaciones del panel A fueron realizadas a partir de un modelo lineal en niveles logarítmicos, con datos en frecuencia anual, en el que se consideró a las exportaciones de bienes y servicios a precios constantes y el PIB mundial a precios constantes. Se incorporó como variable de control un índice de precios relativos elaborado con datos de cuentas nacionales. La elasticidad para cada subregión es un promedio simple de las estimaciones individuales por país. Las estimaciones del panel B fueron realizadas a partir de un modelo lineal en niveles logarítmicos, con datos en frecuencia trimestral, en el que se consideró a las exportaciones de bienes en valor y el PIB mundial a precios constantes. Se incorporó como variables de control al tipo de cambio real multilateral, y a los precios internacionales de los principales productos de exportación. Las fuentes de los datos utilizados se detallan en el anexo A1.

^a La elasticidad ingreso de las exportaciones de Argentina correspondiente al período 2010-2019 no resultó significativa en las estimaciones.

A ello se añade que la elasticidad exportadora del bloque, además de resultar menor que la de otras regiones, tendió a deteriorarse en los cuatro países del MERCOSUR en las últimas décadas, especialmente en los últimos 10 años (gráfico 16B). Esta tendencia negativa, más allá de las dificultades del bloque para articular redes productivas regionales, coincide con el creciente rol de China como proveedora de manufacturas globales, que en el MERCOSUR tendió a desplazar insumos provenientes de los socios del mercado común, menos competitivos (Amar y García Díaz, 2018). Entre 1994 y 2019 China pasó de proveer el 0,6% de las importaciones del bloque al 21%. Esta tendencia tiene, a su vez, implicancias de mediano plazo sobre las exportaciones del bloque, que han tendido a estancarse y, además, se vuelven cada vez menos reactivas al ritmo de la actividad económica global.

El peso cada vez mayor de las materias primas en la canasta de exportación del MERCOSUR tiende a debilitar el ritmo de crecimiento exportador de cara al de otras regiones del mundo y frente al crecimiento mundial. Como se verá a continuación, y en línea con lo planteado en la primera sección de este boletín, esta trayectoria es indisociable de la creciente desintegración productiva del MERCOSUR.

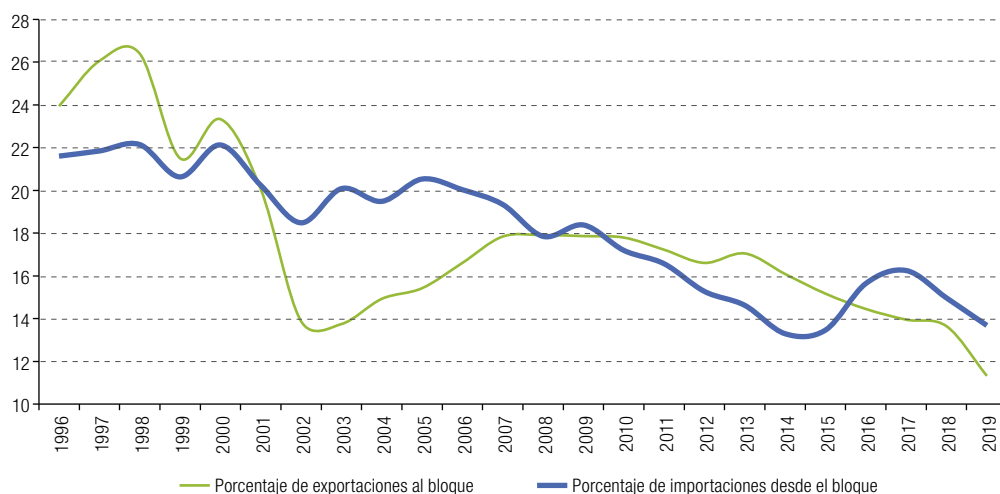
El “ahuecamiento” y la primarización atentan contra el dinamismo exportador

El debilitamiento de las elasticidades exportadoras del MERCOSUR, que se inicia a principios de los años 2000, coincide con un proceso de progresiva desarticulación interna del bloque. Como fue abordado en la sección 1, desde hace aproximadamente dos décadas que el bloque evidencia un proceso de “ahuecamiento” productivo y comercial que resulta en que el intercambio entre sus miembros decrezca en relación con su comercio total, volviéndose cada vez menos relevante. Mientras a fines de los años noventa llegó a representar el destino del 26,4% de las exportaciones de sus miembros, en los últimos años esa relación fue menor al 12%, incluso sin contemplar el año 2020 (gráfico 17).

Gráfico 17

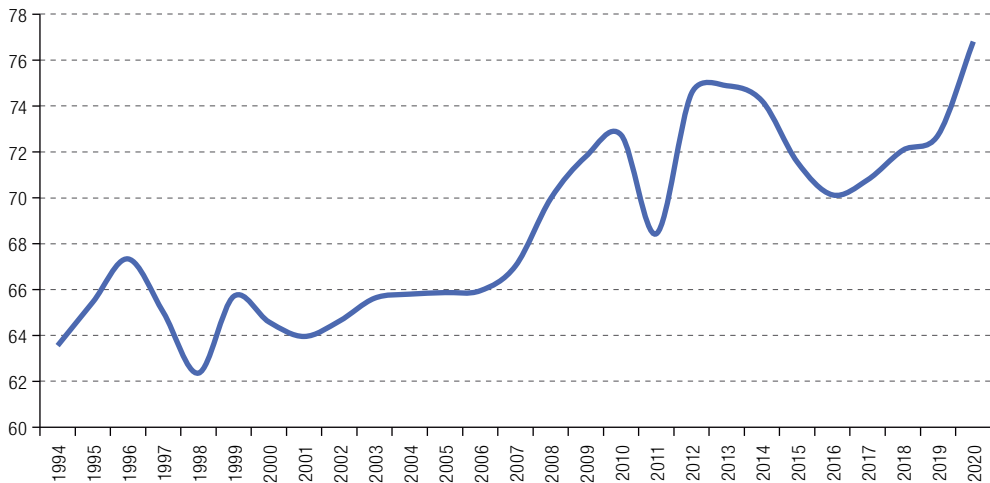
Participación del comercio intra-bloque del MERCOSUR

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Este proceso ha redundado en una primarización de las exportaciones del bloque. Con exportaciones entre países del MERCOSUR –y entre estos y los del resto de la región– más diversificadas que aquellas destinadas al resto del mundo, su pérdida de participación en las exportaciones totales de sus miembros ha tendido a concentrar la canasta exportadora cada vez más en unos pocos productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales (gráfico 18).

Gráfico 18**Participación de los bienes primarios o basados en recursos naturales en las exportaciones del MERCOSUR***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP, BCU y Uruguay XXI.

Incluso entre las exportaciones basadas en recursos naturales se ha observado una tendencia a la caída de la complejidad exportadora y la agregación de valor. Los bienes primarios sin procesar (porotos de soja, hierro, petróleo crudo, entre los más relevantes), que explicaban en 1994 el 56,2% de las exportaciones basadas en recursos naturales, en 2019 dieron cuenta del 75,1% del total, tendencia que fue común entre los países del bloque, con excepción de Uruguay. Como contrapartida, las manufacturas basadas en estos bienes, como el petróleo refinado o el aceite de soja, perdieron terreno y explicaron solo el 24,9% del total exportado en 2019, contra un 43,8% en 1994, evidenciando, por un lado, las dificultades en el MERCOSUR para contar con políticas exitosas de agregación de valor sobre los recursos naturales y, por otro, la tendencia de los mercados de destino, en particular de China, a privilegiar la importación de productos básicos e internalizar procesos productivos localmente.

Ante las grandes dificultades para exportar productos de mayor complejidad fuera de la región, la mayor variedad y complejidad de los productos presentes en las canastas de exportación al propio bloque y a la región latinoamericana (especialmente marcada en Argentina y Brasil, que cuentan con matrices productivas relativamente más diversificadas) dota a las exportaciones regionales de una mayor sensibilidad frente a las fluctuaciones económicas en los socios comerciales de la región respecto de las verificadas en otros socios comerciales relevantes, como pueden ser China, Estados Unidos o la Unión Europea.

El cálculo de la elasticidad exportadora por socio comercial es elocuente en ese sentido (cuadro 7). Por cada 1% de crecimiento del MERCOSUR, las ventas de sus miembros al propio bloque crecen 2,4%. Por su parte, ante un crecimiento equivalente de la actividad en la Alianza del Pacífico (AP), las ventas a ese destino crecen 1,9%. En cambio, frente a un aumento

semejante de los socios comerciales más relevantes fuera de la región (China, Estados Unidos y la Unión Europea), el crecimiento de las exportaciones hacia sus mercados es de solo 0,8%. Así, la elasticidad de las exportaciones de los países del MERCOSUR al crecimiento de sus miembros, en promedio, triplica la elasticidad de las exportaciones al crecimiento de sus socios extra regionales.

Cuadro 7

Elasticidades exportadoras del MERCOSUR por destino, 2000-2019

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Argentina	-	2,8	1,9	2,3	2,8
Brasil	2,2	-	2,8	2,9	2,3
Paraguay	1,7	2,8	-	1,3	2,3
Uruguay	0,0	2,4	3,7	-	1,3
China	0,3	1,4	0,4	2,2	1,3
Estados Unidos	0,7	1,0	2,7	3,6	1,0
Unión Europea	0,3	0,0	2,5	4,6	0,2
MERCOSUR	1,9	2,8	2,4	2,6	2,4
Alianza del Pacífico	1,5	2,1	1,7	2,8	1,9
China, Estados Unidos y Unión Europea	0,4	0,8	2,2	3,7	0,8
Total	1,1	1,2	2,2	3,2	1,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Abeles y Cherkasky (2020).

Nota: Cada celda representa el crecimiento de las exportaciones del país en la columna hacia el país de la fila ante un aumento del PIB del 1% de este último. Las estimaciones fueron realizadas a partir de un modelo lineal en niveles logarítmicos, con datos en frecuencia trimestral, en el que se consideró a las exportaciones de bienes en valor y el PIB de los socios comerciales a precios constantes. Se incorporó como variables de control al tipo de cambio real bilateral y los precios internacionales de los principales productos de exportación. Las elasticidades regionales corresponden a promedios ponderados por el comercio de bienes del período 2000-2019.

Dada la mayor sensibilidad relativa de las exportaciones del bloque al crecimiento de sus miembros, las tendencias regionales y globales recientes en materia de crecimiento han sido particularmente desventajosas para el desempeño exportador del MERCOSUR. Por un lado, los socios comerciales que tuvieron un mayor dinamismo económico (especialmente, los países asiáticos) demandan a la región y al bloque bienes de base primaria que presentan una elasticidad exportadora baja. Ello ha limitado el impulso que esta fracción exportadora –por cierto, la más relevante en el total– pueda tener sobre las ventas externas del bloque. Y, por el otro, las ventas más elásticas, es decir aquellas al propio mercado regional, mostraron poco dinamismo, producto del estancamiento económico del bloque.

El efecto del estancamiento exportador es mayor cuando se considera, como se abordará más adelante, que existe una retroalimentación entre ambas tendencias: si bien el crecimiento del bloque condiciona las exportaciones, estas últimas a su vez afectan a la propia actividad económica por ser, por una parte, una fuente de demanda y, por otra, al proveer las divisas que el crecimiento económico requiere. De esta manera, el impacto del estancamiento exportador se retroalimenta al afectar el crecimiento económico y reducir aún más el comercio regional.

Si bien las elasticidades exportadoras del bloque son significativamente más elevadas en el comercio entre sus países que en las ventas a otros socios comerciales, no puede pasarse

por alto que este resultado no deja de estar influenciado por el mayor peso de los países de mayor tamaño del bloque. Ciertamente, las brechas entre las elasticidades exportadoras al bloque y al resto del mundo son más marcadas en Brasil y Argentina, países en los que las elasticidades de sus ventas al bloque triplican a aquellas al resto del mundo. Ello se relaciona con la mayor heterogeneidad de sus canastas exportadoras y su mayor diferenciación entre los productos exportados al propio bloque y la región y aquellos destinados al resto del mundo, que es menos marcada en los casos de Paraguay y Uruguay.

En el caso de Paraguay la pequeña brecha existente de sus elasticidades exportadoras según destino, que va en el mismo sentido que las de Argentina y Brasil, se relaciona con un incipiente desarrollo manufacturero cuyos productos son colocados en los demás países del bloque y que gradualmente diferencian la oferta exportable del país según destinos (intra y extra-región). En el caso de Uruguay el signo de la brecha es opuesto al observado en el resto del bloque, mostrando una mayor sensibilidad exportadora al crecimiento de países de fuera del mercado común. Esto se debe al surgimiento en las últimas décadas de nuevas exportaciones asociadas a la actividad foresto-industrial, dirigidas mayormente hacia fuera de la región, cuya demanda externa ha sido determinante en el crecimiento de las exportaciones del país, especialmente hasta la crisis internacional¹⁶. En este sentido, Uruguay parece haber aprovechado el espacio aún vigente para incorporar nuevos productos –próximos a su base de recursos naturales– a su oferta exportable y la intensificación de su vínculo con China para expandir el ritmo de crecimiento de sus exportaciones extrarregionales. Un análisis de más largo plazo podrá echar luz sobre la sostenibilidad de este proceso en el tiempo.

Estas diferencias contribuyen a comprender cierta divergencia en las respectivas agendas de los países miembros en materia de relacionamiento externo, en particular tras varios años de bajo crecimiento económico de los países de mayor tamaño del bloque. Sin perjuicio de las especificidades por país, cabe advertir que las elasticidades exportadoras del bloque son bajas según parámetros internacionales y además han tenido una tendencia descendente en los cuatro países, lo que invita a preguntarse, en línea con los hallazgos identificados en la literatura sobre el tema, cuán sostenible es el dinamismo de las ventas externas sobre la base de una canasta exportadora centrada –cada vez más– en productos con bajo grado de diferenciación y en ausencia de una agenda de integración al sistema productivo global que se proponga con mayor determinación incluir un mayor contenido tecnológico en las ventas externas de los países del MERCOSUR.

C. El desafío de una integración al mundo más exitosa

Baja participación de los países del MERCOSUR en las cadenas internacionales de valor

La reconfiguración productiva global de las últimas décadas modificó la inserción externa de muchos países en la economía mundial, pero no así la de los miembros del MERCOSUR,

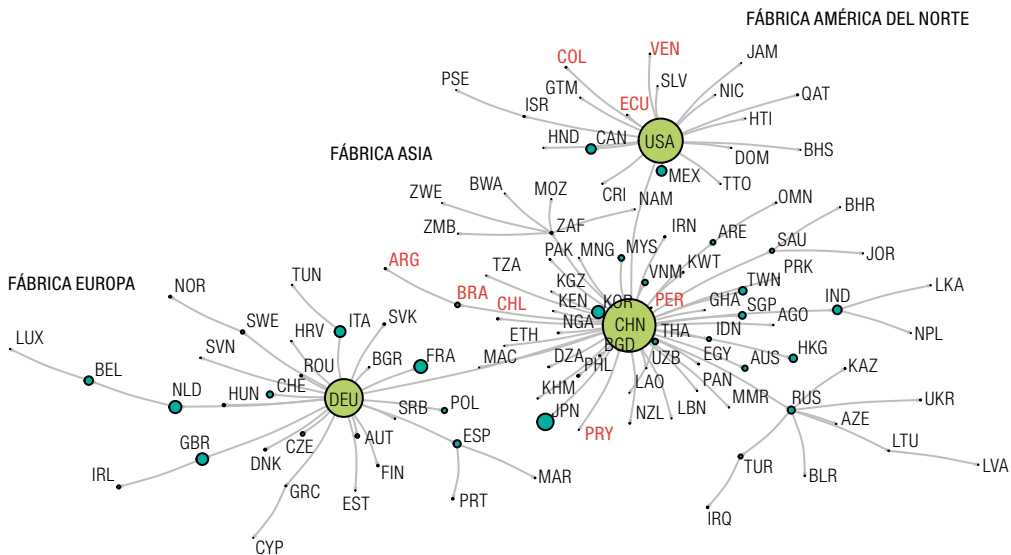
¹⁶ Esto, sin tener en cuenta las crecientes exportaciones de servicios del país, que aumentaron a un ritmo del 5,8% interanual entre 2006 y 2019, más del doble que las del resto del bloque (2,5%). Si bien no se cuenta con información sobre los destinos de estas exportaciones, presumiblemente un porcentaje importante se destina fuera del grupo, lo que incrementaría la brecha de las elasticidades.

que tendieron a concentrar sus exportaciones en productos de base primaria. En los últimos cincuenta años, buena parte del mundo reemplazó las actividades productivas integradas verticalmente dentro de una misma firma por “cadenas globales de valor”, donde distintas empresas, geográficamente dispersas, participan de las distintas fases de la elaboración de un bien o servicio (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005; Milberg y Winkler, 2013). El MERCOSUR no logró integrarse en este nuevo esquema a partir de los eslabones más redituables de esas cadenas, profundizando su tradicional participación en la división internacional de la producción y el trabajo basada en la producción de bienes basados en recursos naturales.

Más allá de la denominación que se le ha dado al actual paradigma productivo a nivel global, diversos estudios han destacado el carácter regional más que global de estas cadenas (Baldwin y Lopez-Gonzalez, 2015). Los flujos de producción y comercio entre países indican que estas cadenas se organizan, básicamente, en torno a tres grandes centros (*hubs*), rodeados de “economías-fábrica” (*factory economies*), conformando así tres grandes “fábricas mundiales”, una en América del Norte, en torno de los Estados Unidos, otra en Europa, con centro en Alemania, y una tercera en Asia, estructurada alrededor de China, como se observa en el gráfico 19 (Durán Lima y Zaclicever, 2013; CEPAL, 2020).

Gráfico 19 Redes de comercio internacional

(Principal proveedor por país)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de UNCTADSTAT

Nota: Cada esfera representa un país, y su tamaño, el volumen de sus flujos comerciales. Las flechas que se dirigen a cada país, por su parte, reflejan qué economía es su principal proveedora. Se observa marcadamente como China, Estados Unidos y Alemania son los principales proveedores a nivel global, teniendo cada uno de ellos una esfera de influencia propias. Dado que se representan únicamente a los países de mayor significancia para el comercio global, Bolivia (Estado Plurinacional de), y Uruguay no están incluidos en el gráfico.

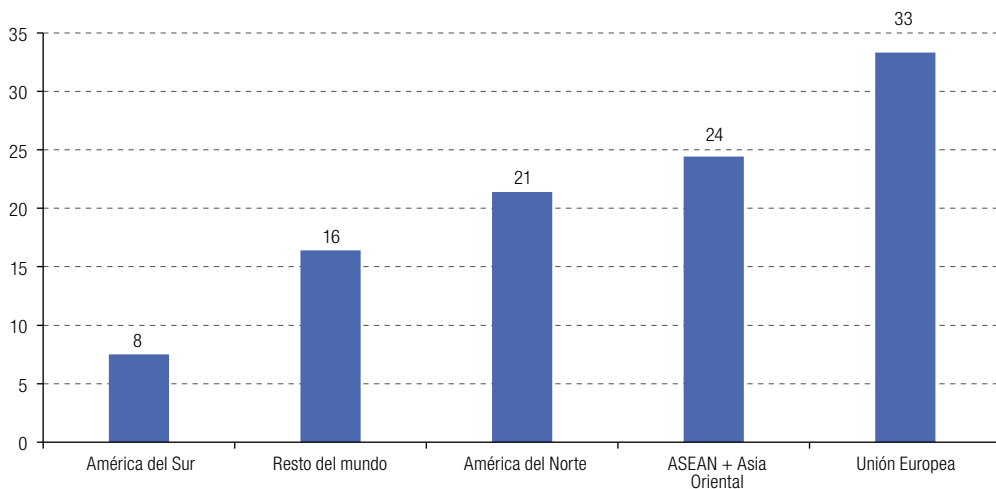
Como se observa en el gráfico 19, los países de América del Sur (entre ellos, los del MERCOSUR), identificados en rojo¹⁷, tienen una participación muy reducida en el comercio global, reflejada en el tamaño de sus esferas. Por otra parte, mientras la mayoría de los países se encuentran en las redes de influencia de algún *hub* geográficamente cercano (América del Norte y el Caribe en torno a Estados Unidos, Asia en derredor de China y Europa asociada a Alemania), los países de América del Sur comparten con África la peculiaridad de asociarse fundamentalmente –y de forma débil– con economías fuera de su propia región, principalmente China o Estados Unidos. La excepción a esta tendencia es la Argentina, cuyo principal proveedor continúa siendo Brasil, incluso a pesar del debilitamiento del vínculo bilateral en el período reciente (Amar y García Díaz, 2018).

La baja participación en cadenas globales no se compensa, como fue descripto, a nivel regional. Los vínculos productivos al interior del MERCOSUR y de este con la región son débiles, lo que no solo queda expuesto en sus flujos comerciales, sino también al analizar indicadores de integración productiva como puede ser, por ejemplo, la utilización de insumos intermedios importados para producir bienes de exportación. Como se ilustra en el gráfico 20, en la Unión Europea, el 33,3% de los bienes intermedios que los países adquieren se destina a producción que luego se exporta, ratio que es del 24,4% en la “fábrica Asia” (ASEAN y Asia Oriental) y del 21,4% en la de América del Norte. En los países de América del Sur esa relación alcanza a apenas el 7,5% de las importaciones de bienes intermedios, mientras que el 92,5% restante tiene como destino la producción para consumo doméstico¹⁸.

Gráfico 20

Importaciones intermedias destinadas a la exportación como porcentaje del total por región

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de ICIO-OCDE (2018)

¹⁷ Dado que se representan únicamente a los países de mayor peso para el comercio global, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Uruguay no están incluidos en el gráfico.

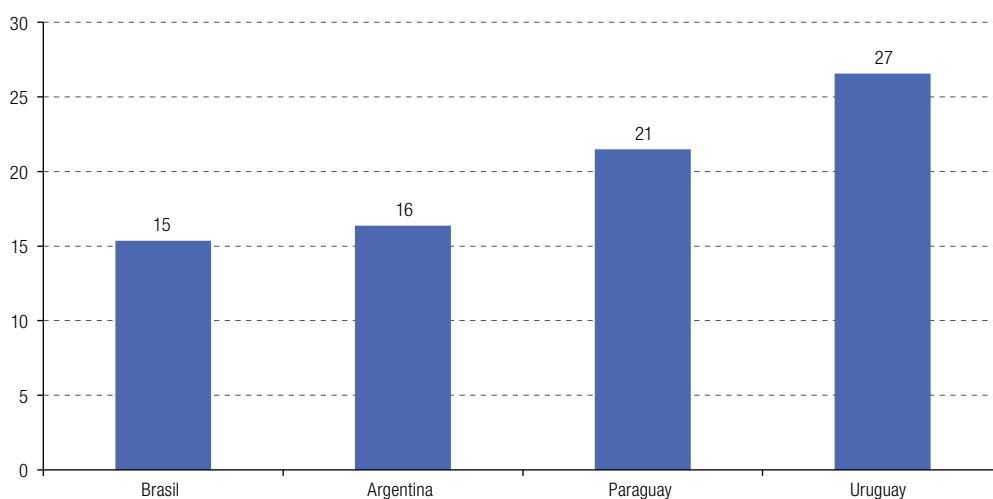
¹⁸ Estos valores se estiman mediante la aplicación de la metodología insumo-producto elaborada por Wang *et al.*, (2017), dividiendo el valor agregado de las importaciones de insumos intermedios realizadas con destino a la exportación por el valor agregado total en las importaciones.

Dentro del MERCOSUR, esta relación presenta algunos matices (gráfico 21)¹⁹. El uso de insumos importados para exportar es particularmente bajo en Argentina y Brasil, aunque existen algunos importantes nodos de interacción productiva, tanto en la industria manufacturera (en el sector automotor o en la petroquímica) como en el procesamiento de bienes primarios (Amar y García Díaz, 2018). Por el contrario, en Paraguay y Uruguay, este porcentaje es significativamente más elevado, en la medida en que, con una matriz productiva menos diversificada, tienden a abastecerse más en el exterior (Amar y Torchinsky Landau, 2019).

Gráfico 21

Importaciones intermedias del MERCOSUR destinadas a la exportación como porcentaje del total, 2011

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la matriz insumo-producto elaborada por la CEPAL para el año 2011.

El MERCOSUR tiene claras ventajas para la producción de bienes primarios y derivados de bajo grado de transformación, que se han acentuado con el proceso de desindustrialización y pérdida de capacidades tecnológicas de las últimas décadas (Cimoli, Porcile y Rovira, 2009). En el lenguaje de las cadenas globales de valor, el MERCOSUR es proveedor de los insumos ubicados “aguas arriba” en esas cadenas, es decir, en sus eslabones iniciales (Amar y Torchinsky Landau, 2019). En algunos casos, como, por ejemplo, el del mineral de hierro o el cobre, la producción del bloque tiene múltiples transformaciones posteriores en terceros países, aunque en otros casos, como pueden ser el de la soja o el maíz, las cadenas que en ellos se inician son relativamente más cortas. En uno u otro caso, los beneficios de esa

¹⁹ Estos valores no son comparables con los del gráfico 20, al provenir de una fuente distinta –la matriz insumo-producto latinoamericana elaborada por la CEPAL para el año 2011– y corresponder, además, a un período anterior. Al no ser esta última una matriz “completa”, careciendo de una representación del resto del mundo, la metodología debe adaptarse ligeramente, considerando para los países del resto del mundo no el valor agregado en sus importaciones sino el total importado, lo que no permite discriminar a la parte de esas importaciones que podría ser valor agregado del propio país. Este, de todos modos, tiende a representar una porción menor del total.

inserción están dados fundamentalmente por las divisas que generan, sin mayor impacto sobre la actividad económica o el empleo (reducidos efectos “multiplicadores”) y sin grandes espacios para dinamizar exportaciones. Esto último, como se dijo, se asocia necesariamente a canastas de exportación más diversificadas, que puedan integrarse a la producción mundial y verse más potenciadas por cambios en la demanda global.

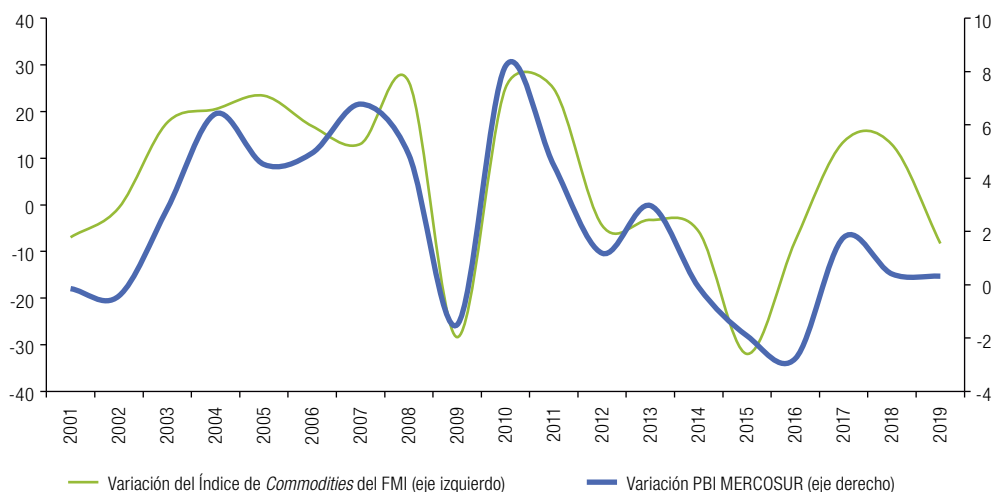
Avanzar en ese sentido no parece una tarea sencilla para los países de América del Sur. Por un lado, el bloque carece de atractivos para integrarse a las cadenas globales existentes, como pueden ser la cercanía geográfica, un *know-how* específico o el costo de la mano obra. Por otra parte, se trata de cadenas cuyo crecimiento se ha desacelerado incluso antes de la crisis del COVID-19 (Stöllinger *et al.*, 2018). La puesta en marcha de una “fábrica” regional más allá de la integración existente tampoco parece una tarea sencilla: Brasil, siendo el principal candidato a actuar como *hub*, tiene una economía relativamente pequeña respecto de los tres grandes centros productivos globales (es el 13,8% de la economía de China o EEUU, aunque representa dos tercios de la alemana) y si bien cumple un rol relevante abasteciendo a los socios regionales, presenta una baja integración productiva con el bloque (en 2019 apenas un 7,9% de sus importaciones provenían del MERCOSUR²⁰).

D. Implicancias macroeconómicas del estancamiento exportador

Las dificultades del MERCOSUR para desarrollar una integración exportadora más virtuosa, que le permita incrementar sus ventas al exterior de manera sostenida, no solo tiene consecuencias para su sector externo sino también sobre su actividad económica interna. Esto no responde al peso de las exportaciones en el PIB de los países, que es en realidad bastante acotado (en Brasil y Argentina representa menos de un 15% de la demanda agregada en 2018, mientras que en Uruguay esta participación fue del 21,0%, y en Paraguay, del 36,3%; incidencias menores a lo que podría esperarse por el tamaño de sus economías)²¹. A pesar de su peso limitado, las exportaciones tienen una influencia macroeconómica muy significativa al proveer las divisas necesarias para financiar las importaciones que la economía requiere para crecer –insumos, maquinaria, o bienes finales– (Thirlwall, 1979). Así, la caída de las exportaciones en dólares (o su estancamiento), sea por efecto de las cantidades o de los precios, reduce las tasas de crecimiento económico que son compatibles con el equilibrio del balance de pagos. Como se puede observar en el siguiente gráfico, en el período 2010-2019, de estancamiento de las cantidades exportadas, el crecimiento de las economías del bloque estuvo muy fuertemente correlacionado con la dinámica de los precios internacionales de los productos básicos (gráfico 22).

²⁰ Este, si bien es un rasgo especialmente marcado en Brasil, es una carencia generalizada en el bloque: apenas el 10,7% de las exportaciones del MERCOSUR tienen como destino el mercado común, contra un 35,8% en Asia del Este y Sudeste o un 62,7% en la UE.

²¹ La evidencia muestra que en las economías más pequeñas las exportaciones suelen tener un rol más preponderante en el PIB; sin embargo, en todos los países del MERCOSUR muestran un peso de las exportaciones menor a lo que se esperaría por el tamaño de sus economías.

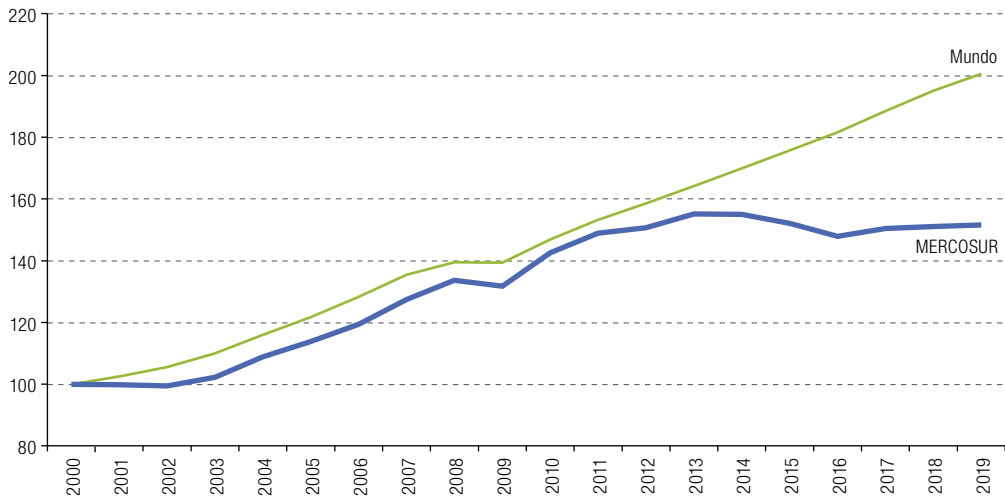
Gráfico 22**Variación de los precios internacionales de los *commodities* y el PIB del MERCOSUR***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FMI.

De esta manera, la progresiva caída de las elasticidades de exportación discutida en las secciones anteriores plantea, fundamentalmente, un enorme desafío para acelerar el proceso de crecimiento económico y sostenerlo en el tiempo. En la medida que la elasticidad exportadora tiende a caer, las tasas de crecimiento compatibles con el equilibrio externo son cada vez menores. Esa caída implica que, incluso sin cambios en la dinámica importadora, la tasa a la que el bloque pueda crecer sin enfrentarse tendencialmente a problemas de balance de pagos sea sensiblemente menor que en el pasado.

De esta manera, más allá de otros factores de relevancia en el desempeño macroeconómico de corto plazo de estos países, no debería llamar la atención que, ante el cambio de tendencia evidenciado por los precios internacionales de los productos básicos desde 2012, la actividad económica del MERCOSUR se haya ralentizado (en especial en los casos de Argentina y Brasil), ampliando su brecha con el resto del mundo. Como se observa en el gráfico 23, en 2019 el PIB del MERCOSUR era incluso menor que el de 2013, cuando alcanzó su pico (en términos *per cápita*, la caída es significativamente mayor).

En el corto plazo, esta tendencia podría revertirse gracias a que los precios internacionales, tras una fuerte caída al inicio de la pandemia, muestran un importante aumento desde la segunda mitad de 2020, como fue señalado en la primera sección. Esta tendencia, de sostenerse, volvería a ampliar nuevamente el espacio externo del MERCOSUR, como sucedió hasta 2011, y a permitir cierta recuperación económica (claro está, supeditada a la mejora de las condiciones sanitarias) sin enfrentar problemas en el frente externo. De todas maneras, en la medida en la que el estancamiento de los volúmenes exportados no se revierta, el crecimiento de largo plazo seguirá estando supeditado de manera creciente a las fluctuaciones de los precios.

Gráfico 23**Actividad económica***(Índice 2000=100)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de FMI.

E. Estrategias de salida, de corto y largo plazo

Desde la crisis financiera de 2008-2009, las exportaciones del MERCOSUR han sufrido una fuerte desaceleración y se han desacoplado del crecimiento global. La elasticidad ingreso de las exportaciones de los países del MERCOSUR, de por sí inferior a las de otras regiones en desarrollo, ha disminuido en simultáneo con el “ahucamiento” y primarización de las ventas externas del bloque. Esto no es una coincidencia: mientras las ventas del bloque al mundo, basadas en bienes primarios y sus derivados, muestran una baja elasticidad al crecimiento económico global, el intercambio con el MERCOSUR es sustantivamente más sensible a la actividad económica del bloque, gracias a su mayor diversidad, complejidad tecnológica y orientación manufacturera. De esta manera, en la medida en la que el MERCOSUR ha ido perdiendo importancia para sus propios miembros como destino de exportación, la elasticidad exportadora del bloque ha tendido a caer.

Esto representa no solo un problema de sostenibilidad externa –ya que, estancados los volúmenes exportados, las ventas externas pasan a fluctuar fundamentalmente por los precios internacionales– sino también para el crecimiento económico del bloque a más largo plazo, en la medida que no se generan las divisas necesarias para financiar las importaciones que dicho crecimiento demanda. Se pone así de relieve la importancia de contar con canastas exportadoras más diversificadas que permitan sostener un mayor dinamismo exportador en el mediano y largo plazo. En este sentido, la potenciación del mercado común y la intensificación de los vínculos comerciales con el resto de la región, en los que predomina un comercio más diversificado y reactivo a la actividad económica, siguen siendo fundamentales.

La pérdida de dinamismo de las exportaciones es común a todos los socios del bloque. En este sentido, continuar explotando las posibilidades de exportar productos de base primaria a nuevos destinos debe ser un objetivo de sus países, como lo han sabido hacer en las últimas décadas Paraguay y Uruguay. Sin embargo, estas exportaciones presentan un límite, dado tanto por la disponibilidad de dichos recursos naturales como el menor dinamismo relativo de su demanda respecto de otros bienes y servicios. Esto implica que, además de una estrategia de corto plazo que priorice nuevos destinos para la producción primaria se requiere de la instrumentación de una estrategia de más largo alcance que priorice la diversificación productiva de la región sobre la base de la intensificación de las complementariedades entres sus países. Esta necesidad no solo es prioritaria en términos de la sostenibilidad externa de largo plazo sino también para generar flujos de ingresos de divisas más estables en el tiempo, que permitan a los países del bloque ampliar los límites para su crecimiento y reducir su exposición a las fluctuaciones de los precios internacionales de materias primas.

La historia del bloque en sus primeros 30 años de vida ha mostrado que los avances en este sentido han sido limitados y que los países deben en alguna medida relegar sus objetivos nacionales detrás de una estrategia de complementación regional más decidida que incluya, además de la plena liberalización comercial entre sus países –no solo en materia de bienes sino también de servicios–, la promoción de instrumentos de facilitación y transparencia. Los países deben acelerar su agenda de armonización de normas para poder profundizar sus complementariedades productivas, pero también para negociar con mayor fuerza con terceros países o bloques. Trabajar para disminuir asimetrías entre países es otra tarea pendiente, cuya atención resulta crucial para generar mayores beneficios para todos los miembros del mercado común.

Aun así, el espacio generado por los países del MERCOSUR sea tal vez insuficiente para promover, sobre la base de las demandas de sus miembros, la producción de determinados productos y servicios que dé lugar a una inserción internacional más vigorosa, tanto por el tamaño del mercado común como por las capacidades y sectores existentes. Por ello, la apuesta hacia la construcción de un espacio de comercio regional más amplio, con condiciones de acceso unificadas para todos los miembros, que permita potenciar las complementariedades entre los países y reforzar la integración productiva en cadenas regionales de valor, se vuelve fundamental. Si bien los aranceles al comercio intrarregional se han reducido significativamente en las últimas tres décadas –de hecho, en América del Sur, se han removido prácticamente todas las barreras arancelarias–, persisten múltiples trabas paraarancelarias y divergencias regulatorias que dificultan el comercio regional incluso en áreas donde existen importantes oportunidades para la complementación productiva (CEPAL, 2021b, pp. 85-89). Es por ello que, para dar un nuevo impulso al comercio regional, se requiere la eliminación de las barreras aduaneras aún existentes, la puesta en vigor de los acuerdos y protocolos alcanzados, la aplicación de reglas de origen simples y unificadas que permitan la acumulación regional ampliada, la realización de proyectos de integración en infraestructura física y mayores avances en materia de armonización regulatoria.

III. Reflexiones finales

Como en el resto de América Latina y el Caribe, la crisis del COVID-19 impactó fuertemente al MERCOSUR, cuya economía ya venía estancada desde 2013 a raíz del débil desempeño de las economías de Argentina y Brasil. En 2020, mientras la actividad económica global se contrajo un 3,3% como resultado de la pandemia, la caída promedio del PIB en los cuatro miembros activos del bloque fue de un 5,2%²², influenciada particularmente por la caída en el nivel de actividad de la economía argentina (-10,0%).

El comercio exterior del MERCOSUR también sufrió el impacto de la pandemia. Las exportaciones se contrajeron un 7,5% (10,7% de incluir a la República Bolivariana de Venezuela), con descensos en todos los países, excepto en Paraguay. Las que más cayeron fueron las dirigidas al mercado común y los descensos más marcados se observaron en las manufacturas. Las exportaciones fuera del bloque, predominantemente de bienes de base primaria, se vieron afectadas en una medida menor, dada la reversión de su tendencia negativa en la segunda mitad del año, en línea con la recuperación de la actividad en China y de la evolución ascendente de los precios internacionales de materias primas. Estas dinámicas dieron lugar a una mayor participación de los países de fuera de la región como destinos de las exportaciones del MERCOSUR y estas, por lo tanto, estuvieron más concentradas en productos primarios.

Las importaciones se resintieron en un 14,2% (la caída fue similar si se incluye a la República Bolivariana de Venezuela) por la caída de la actividad económica de los países miembros, los menores precios y la depreciación de las monedas de los miembros del grupo frente al dólar. La tendencia descendente de las importaciones se revirtió en el último trimestre de 2020 con la recuperación de la actividad económica. Después de un segundo y un tercer trimestre con importaciones que mermaron en más del 25% en términos interanuales, en el último cuarto del año éstas habían alcanzado su nivel del año previo.

La suba de los precios de los productos básicos observada desde los últimos meses de 2020, que se ha profundizado en el primer semestre de 2021, contribuirá a mejorar el desempeño de las exportaciones. En la medida que se sostenga la fuerte recuperación china y, más recientemente, la estadounidense, y sigan vigentes las bajas tasas de interés globales, podría esperarse un sostenimiento de los precios en niveles relativamente elevados, al menos en el corto plazo. Si ello ocurre, brindará la posibilidad de ampliar los superávits comerciales de los países del MERCOSUR, sobre la base de una canasta de exportación más concentrada en materias primas y con menor participación de los destinos regionales. Se espera que las importaciones también crezcan en 2021, con una actividad económica que, si bien se está viendo afectada por las segundas y terceras olas de la pandemia, difícilmente se paralice como en 2020.

La suba de las exportaciones asociada al aumento en los precios de las materias primas brindará un mayor espacio externo para impulsar el crecimiento a corto plazo, el que de todos modos continuará supeditado a la dinámica de la pandemia, que aún no ha sido superada y cuya salida será posiblemente fluctuante, con marchas y contramarchas sujetas a la aparición de nuevas cepas del virus (Skegg *et al.*, 2021). En el mediano plazo, el MERCOSUR sigue enfrentando

²² La caída promedio es de -10,1% si se incluye a Venezuela (República Bolivariana de).

una serie de desafíos vinculados con su perfil de inserción internacional, que puede limitar la expansión de los volúmenes de exportación requerida para el crecimiento de sus economías.

Como se argumentó en la segunda sección, una inserción externa basada casi exclusivamente en productos de base primaria limita la capacidad de expandir los volúmenes exportados en el tiempo. Ello no solo condiciona los flujos de ingresos de divisas a las variaciones de los precios internacionales de las materias primas sino que además los torna más volátiles, lo que tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico. Si bien de menor peso relativo, los intercambios al interior del MERCOSUR y de sus países con el resto de la región, al ser preeminentemente manufactureros, muestran una capacidad de reacción mayor a cambios en el ingreso de sus países. La pérdida de relevancia de las ventas externas a destinos regionales en las últimas décadas ha reforzado la inserción externa primaria del MERCOSUR y disminuido la elasticidad ingreso total de sus exportaciones.

La retracción del intercambio comercial entre los países miembros del MERCOSUR (lo que en otras ediciones de este Boletín ha sido identificado como una tendencia a su “ahuecamiento”) y la primarización comercial resultante han contribuido a que el crecimiento de las cantidades exportadas por el MERCOSUR haya sido magro respecto de otras regiones del mundo. Ello explica en parte el estancamiento relativo de su actividad económica, que lleva prácticamente una década. Solo Paraguay y Uruguay han logrado eludir parcialmente esta tendencia gracias al desarrollo de nuevos sectores exportadores primarios (soja, carne) o de base primaria (celulosa, aceite de soja) en las primeras dos décadas de los años 2000.

De no mediar transformaciones más profundas en sus sistemas productivos y patrón de especialización, los países del MERCOSUR enfrentarán serias dificultades para aumentar su capacidad exportadora. Al mismo tiempo, es altamente probable que la tendencia a la primarización expuesta en las secciones precedentes y las dificultades para ampliar la base exportable del bloque en función de nuevos encadenamientos, productos y sectores, tienda a agravarse en un mundo que saldrá de la pandemia con mayores niveles de proteccionismo. Herramientas como las certificaciones técnicas o los requerimientos ambientales están cobrando un peso cada vez mayor en las políticas productivas y comerciales de los países europeos y los Estados Unidos, en el afán de desarrollar sectores productivos vinculados a nuevas tecnologías y al cuidado del medioambiente, pero también con miras a proteger a sus sectores productivos frente a las importaciones, principalmente aquellas de origen asiático. En este escenario, el MERCOSUR necesitará incorporar crecientemente nuevas tecnologías para no perder posiciones en sus mercados de exportación, no solo para diversificar sus exportaciones –aumentando el peso de sus ventas externas de manufacturas con mayor valor agregado y servicios basados en conocimiento– sino también para sostener su participación en el mercado internacional de materias primas.

En este sentido, resulta fundamental recuperar los niveles de intercambio intra-bloque e intrarregionales. Si bien el MERCOSUR ha dado grandes pasos desde su conformación y se ha posicionado como el segundo esquema regional con el mayor coeficiente de comercio intra-bloque luego del Mercado Común Centroamericano, en las últimas dos décadas los avances en materia de complementariedades han mermado. En ese contexto emergen expectativas divergentes al interno del bloque respecto de la potencialidad del mercado

común, lo que ha alentado demandas de mayor flexibilidad (en lo relativo a las negociaciones con terceros países o regiones y en el sostenimiento del arancel externo común) que hoy están siendo discutidas entre sus miembros. En el horizonte próximo serán necesarios esfuerzos que compaginen, por un lado, la potencialidad de alcanzar nuevos mercados en sectores de alta competitividad internacional, principalmente la agroindustria; y por otro, el mantenimiento de algunos niveles de protección en sectores industriales estratégicos.

Las reuniones de trabajo a nivel político, técnico, y empresarial revelan que existe un amplio margen para un mayor aprovechamiento por parte de todos los miembros del bloque sobre la base de las capacidades nacionales existentes. Para ello resulta fundamental avanzar decididamente hacia la conformación de una unión aduanera completa, la convergencia regulatoria y la internalización por parte de los países de los acuerdos ya alcanzados por el grupo, además de la remoción de barreras no arancelarias y la facilitación del comercio.

Ello requerirá de un diálogo más fluido no solo entre los gobiernos sino entre los actores del sector privado de los distintos países del bloque (al interior de los sectores y entre sectores), para que ello se traduzca en demandas más claras y homogéneas a sus gobiernos. En ese sentido resulta auspicioso el reciente relanzamiento del Foro Empresarial del MERCOSUR, un ámbito que puede contribuir a propiciar un diálogo más fluido entre las partes, ya que las tensiones aparentes entre países expresan muchas veces las demandas de los sectores productivos del bloque, que no siempre van en una misma dirección. Algunos sectores necesitan sostener el esquema vigente (sobre todo en el rubro manufacturero, más dependiente del mercado común), en tanto otros lo ven como un obstáculo para expandirse hacia nuevos mercados (sobre todo algunas ramas agroindustriales). Se requerirá, sin dudas, una fuerte dosis de pragmatismo y creatividad en el diseño de las políticas públicas para viabilizar una estrategia en la que todas las actividades puedan sacar el mayor provecho posible.

Por otra parte, se pone cada vez más de relieve que los países del MERCOSUR y la región encuentran dificultades crecientes para alcanzar una inserción externa favorable al crecimiento de largo plazo. Las materias primas son parte fundamental de la inserción externa de estos países, pero se requiere avanzar también en la producción de nuevos productos y servicios, ganando participación en las cadenas de valor existentes o configurando nuevas. Por estos motivos, los países se ven instados no solo a generar mayores interdependencias entre sí sino también a avanzar más decididamente a nivel nacional hacia políticas de desarrollo y diversificación productivas de mayor gravitación, que propicien una integración internacional más virtuosa.

En ese marco, la mejora de los términos de intercambio que se evidencia desde mediados de 2020, al proveer de mayores ingresos a los países del MERCOSUR, se presenta como una nueva oportunidad. La urgencia de esta agenda adquiere mucha más fuerza en la fase de la recuperación post pandemia, en la que los países desarrollados están haciendo grandes esfuerzos para ganar autonomía y resiliencia productivas al interior de sus propias regiones, aprovechando para orientar esos esfuerzos hacia una transición ecológica y digital más acelerada. De modo que el desafío para los hacedores de política a nivel regional es doble, porque se trata de ganar un espacio y generar nuevas oportunidades para la región en el marco de cadenas globales en permanente transformación sobre la base de nuevos paradigmas tecnológicos y ambientales.

En conclusión, la mejora de los precios internacionales observada desde fines de 2020 podrá generar mejores condiciones para el crecimiento económico en el corto plazo, algo que la región necesita sobremanera tras varios años de relativo estancamiento, pero no resolverá los problemas de inserción externa del MERCOSUR. El aprovechamiento de los mejores términos de intercambio es clave no solamente para volver a una senda de crecimiento económico, sino también para sentar las bases de un mayor dinamismo exportador en el mediano y largo plazo. Para ello el espacio de intercambio regional resulta crucial. Además de la remoción de los obstáculos entre los países de la región y los esfuerzos nacionales para promover un entorno macroeconómico favorable, será fundamental redoblar la creatividad e iniciativa para la implementación de políticas de transformación productiva más activas que promuevan el desarrollo de nuevos sectores exportadores e involucren mayores desarrollos tecnológicos y difusión de conocimientos sobre la base de complementariedades intrarregionales.

Bibliografía

- Abeles, M. y Cherkasky, M. (2020) "Revisiting balance-of-payments constrained growth 70 years after ecalc's manifesto: The case of South America", *Revista de Economía Contemporánea*, 24(1), pp. 1-24.
- Abeles, M. y Valdecantos, S. (2016) *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe, Estudios y Perspectivas*, 49. Buenos Aires.
- Amar, A. y García Díaz, F. (2018) *Integración productiva entre la Argentina y el Brasil*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Amar, A. y Torchinsky Landau, M. (2019) *Cadenas Regionales de Valor en América del Sur*.
- Auboin, M. y Borino, F. (2017) *The Falling Elasticity of Global Trade to Economic Activity: Testing the Demand Channel*, *WTO Working Papers*. ERSD-2017-09.
- Baldwin, R. y Lopez-Gonzalez, J. (2015) "Supply-chain trade: a portrait of global patterns and several testable hypotheses", *The World Economy*, 38(11), pp. 1682-1721.
- Bortz, P. G., Michelena, G. y Toledo, F. (2020) "A Gathering of Storms: The Impact of COVID-19 Pandemic on the Balance of Payments of Emerging Markets and Developing Economies (EMDEs)", *International Journal of Political Economy*, 49(4), pp. 318-335.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a) *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. Santiago de Chile.
- ____ (2021b) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile.
- ____ (2020) *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile.
- ____ (2019) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: El adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región*. Santiago de Chile.
- Cimoli, M., Porcile, G. y Rovira, S. (2009) "Structural change and the BOP-constraint: Why did Latin America fail to converge?", *Cambridge Journal of Economics*, 34(2), pp. 389-411. doi: 10.1093/cje/beno60.
- Constantinescu, C., Mattoo, A. y Ruta, M. (2016) *Does the global trade slowdown matter?*, *Policy Research Working Papers*. 7673.
- Dosi, G., Pavitt, K. y Soete, L. (1990) *The Economics of Technical Change and International Trade*. New York: New York University Press.
- Durán Lima, J. E. y Pellandra, A. (2017) *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Durán Lima, J. E. y Zaclivever, D. (2013) *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*, 124. Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021a) *Fiscal Monitor: Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate*.
- ____ (2021b) *World Economic Outlook Update (April 2021), Managing Divergent Recoveries*.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005) "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, 12(1), pp. 78-104.
- Gouvêa, R. R. y Lima, G. T. (2013) "Balance-of-payments-constrained growth in a multisectoral framework", *Journal of Economic Studies*, 40(2), pp. 240-254.

- Milberg, W. y Winkler, D. (2013) *Outsourcing economics: Global value chains in capitalist development, Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9781139208772.
- OMC (2021) *El comercio mundial listo para una recuperación sólida, aunque desigual, después de la pandemia de COVID-19*.
- Prebisch, R. (1950) "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", en *Estudio Económico de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 3-89.
- Prebisch, R. (1986) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Desarrollo Económico*, 26(103), pp. 479-502.
- Skegg, D. et al. (2021) "Future scenarios for the COVID-19 pandemic", *The Lancet*.
- Stöllinger, R. et al. (2018) *Global and Regional Value Chains: How Important, How Different?* Vienna.
- Thirlwall, A. P. (1979) "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *BNL Quarterly Review*, 64, pp. 45-53.
- Wang, Z. et al. (2017) *Measures of Participation in Global Value Chains and Global Business Cycles*. 23222. Cambridge, MA. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w23222>.

Anexo A1

Fuentes de datos de estimaciones de elasticidades

Variable	Fuente
PIB a precios constantes MERCOSUR	CEPALSTAT
PIB a precios constante China	FMI - Estadísticas financieras internacionales
PIB a precios constantes Estados Unidos y Unión Europea	OCDE
Tipos de cambio nominales	FMI - Estadísticas financieras internacionales
Índices de precios al consumidor	CEPALSTAT; FMI - Estadísticas financieras internacionales; Institutos subnacionales
Exportaciones por destino	FMI - Dirección de Estadísticas de Comercio
Precios de las materias primas	FMI - Precios de materias primas

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del bloque desde una perspectiva estructural. Se trata de una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión.



LC/TS.02/193



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org