

# 1

---

## **ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR: ¿UN OBSTÁCULO PARA EL CRECIMIENTO?**

---

**María Inés Terra**

---



---

# ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR: ¿UN OBSTÁCULO PARA EL CRECIMIENTO?<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El MERCOSUR es un acuerdo de integración entre cuatro países muy distintos entre sí, tanto por su dimensión económica como por el grado de desarrollo. Brasil, el principal socio, concentra más de un 70% de la población, del territorio y del PBI de la región en su conjunto. En contraste, la participación de Paraguay y Uruguay juntos no alcanza al 5% en ninguna de las tres variables. A estas diferencias se suman otras de carácter político o regulatorio. Entre ellas se destacan la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas y las políticas de incentivos aplicadas por los Estados Parte. En los cuatro socios existe una compleja red de políticas de promoción inversiones, de determinadas actividades productivas o de exportaciones que generan condiciones de competencia desiguales para las firmas ubicadas en distintos países de la región.

Muchos analistas sostienen que uno de los principales obstáculos para alcanzar una integración más profunda en el MERCOSUR es la presencia de esas asimetrías. Es frecuente que los países más pequeños o menos desarrollados tengan menor capacidad para apropiarse de los beneficios de un proceso de integración. Este es un problema importante, dado que si los socios esperan que la integración no contribuya, o se convierta en un obstáculo a su crecimiento económico, el proceso pierde el sustento político necesario para consolidarlo y profundizarlo.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es tributario de un conjunto de estudios realizados en el marco de un proyecto sobre asimetrías que se llevó a cabo en la Red MERCOSUR, financiado por el IDRC. Trabajaron equipos de investigación de los cuatro países: Universidad de San Andrés (Argentina), FUNCEX (Brasil), CADEP (Paraguay) y DECON (Uruguay). Las instituciones agradecen el apoyo financiero del IDRC, sin el cual no hubiese sido posible este trabajo. La autora agradece los comentarios y sugerencias recibidos de Fernando Masi y Carmen Estrades.

En los noventa, mientras las economías regionales atravesaron un período de liberalización de sus mercados y crecimiento, el MERCOSUR avanzó en la liberalización del comercio recíproco e incluso sentó las bases para una política comercial común. Sin embargo, no se lograron avances significativos para eliminar o armonizar algunas políticas que constituían obstáculos serios para profundizar el proceso. A partir de 1999, con la devaluación de Brasil y la crisis posterior que atravesó la región, el proceso de integración ha enfrentado grandes dificultades. Los socios pequeños sostienen que las asimetrías no han sido debidamente contempladas llevando a una distribución muy desigual de los beneficios del proceso en detrimento de sus economías.

En los últimos años el problema de las asimetrías se instaló en la mesa de negociación. No obstante, el diseño de políticas para atender este problema no resulta sencillo. Uno de los principales obstáculos es que los países menores no son, necesariamente, los más pobres. Si se ordenan de acuerdo al tamaño económico, Brasil aparece como el centro indiscutido de la región, pero si se los ordena de acuerdo al PBI *per capita*, Argentina es el país más rico seguido por Uruguay y Brasil queda relegado a un tercer lugar. Por su parte, Paraguay es un país pequeño, es el más pobre y de menor desarrollo.

De acuerdo a la teoría económica, tanto el tamaño como la riqueza de los países condicionan su capacidad para apropiarse de los beneficios de un proceso de integración. Los desarrollos teóricos de “geografía y comercio” destacan el papel del tamaño de mercado porque genera procesos de aglomeración en torno a los mercados de mayor tamaño. El grado de desarrollo es otra dimensión a considerar. Las regiones más pobres suelen quedar rezagadas y tienen menor capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrecen los acuerdos. En el caso del MERCOSUR, tanto las regiones más pobres como las más ricas se encuentran al interior de los países de mayor tamaño.

Este volumen es el resultado de un proyecto de investigación que llevaron a cabo equipos de cuatro instituciones de la Red MERCOSUR. El mismo se abocó a analizar en qué medida las asimetrías constituyen un obstáculo para el crecimiento de la región. Se plantearon tres objetivos generales. En primer lugar, examinar los diversos niveles de crecimiento y desarrollo entre países y regiones del MERCOSUR y las inequidades que se presentan como consecuencia de ello. Segundo, entender la naturaleza de estas asimetrías y los impedimentos que se derivan de las mismas para participar plenamente como beneficiarios del proceso de integración. Finalmente, realizar recomendaciones de política que contengan medidas efectivas para reducir las asimetrías estructurales y las derivadas del uso discrecional de las políticas públicas por parte de los estados nacionales.

La respuesta a estas interrogantes puede ordenarse y sintetizarse en torno a cinco grandes temas que se discuten en este artículo: asimetrías y crecimiento (apartado 2), asimetrías e integración económica (apartado 3), tratamiento de las

asimetrías en la Unión Europea (apartado 4), tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR (apartado 5) y evaluación del impacto de las políticas para atender este problema (apartado 6). La última sección presenta las conclusiones. El primer tema se aborda con distinto alcance en todos los capítulos de este volumen. El segundo tema se examina en los capítulos III y V. El tratamiento de las asimetrías en la UE y en el MERCOSUR se analizan en el capítulo IV. Finalmente, este último tema y el impacto de las políticas se examinan en el capítulo V. Este artículo es fruto del trabajo colectivo presentado en el resto del libro.

## 2. ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

La literatura económica distingue entre asimetrías estructurales y asimetrías de política o regulatorias (Bouzas, 2003). Las primeras responden a factores tales como diferencias en la dimensión económica de los países, dotación de factores, estructuras de mercado, grado de desarrollo o niveles de pobreza y exclusión social, por lo que su modificación suele ser lenta. Las segundas responden a diferencias en las políticas públicas y adquieren importancia en un proceso de integración cuando pueden generar efectos de derrame a través de las fronteras, alterando las condiciones macroeconómicas o la asignación de recursos de sus socios.

En el caso del MERCOSUR, ambas son importantes. Las primeras, por razones obvias: se trata de un proceso de integración entre países muy distintos. Las segundas son consecuencia de la debilidad de la región en la coordinación de políticas macroeconómicas y políticas de competencia, así como de la falta de consistencia al interior de los propios países en materia de aplicación de incentivos. Las políticas cambiarias y los incentivos a la inversión y a las exportaciones son aspectos particularmente conflictivos. En los capítulos II y III de este volumen se examinan las asimetrías estructurales, mientras que en el capítulo IV se tratan las asimetrías de política o regulatorias. En esta sección se presenta una síntesis.

### 2.1 Asimetrías estructurales

El MERCOSUR presenta marcadas disparidades de tamaño y grado de desarrollo entre los países y las regiones que lo componen. En un extremo, Brasil representa más de un 70% del territorio, alberga casi un 80% de la población y genera un 73% del PBI de la región (ver cuadro 1). En contraste, Uruguay y Paraguay apenas superan un 4% del territorio, el 5% de la población de la región y un 3,5% del PIB. Esas diferencias también se ponen en evidencia en el PBI *per capita*. Argentina es el país con mayor PBI *per capita*, seguido por Uruguay, Brasil y Paraguay. Por lo tanto, aún cuando Uruguay es el país más pequeño no está entre los más pobres; Argentina es el país más rico mientras que Brasil se encuentra en tercer lugar y Paraguay es el país más pobre. Los datos del cuadro son posteriores al 2000, pero en el capítulo II, Cresta Arias nos muestra que las diferencias de ingreso *per capita* han tendido a ampliarse desde 1985 al 2004 porque Argentina y Uruguay han mostrado un desempeño más dinámico que Brasil y Paraguay. Este último país muestra un cierto estancamiento desde la segunda mitad de la década del noventa.

**Cuadro 1**  
**MERCOSUR: Asimetrías estructurales**

	Población		Área		PBI real <i>per capita</i>	PBI real
	Miles de personas	%	Miles de Kms. <sup>2</sup>	%	Dólares corrientes, ppp	Participación en MERCOSUR
	2004		2004		Promedio 2000-2003	
Argentina	39.114	16,8	2.767	23,4	11.126	23,5
Brasil	184.546	79,1	8.457	71,6	7.377	73,1
Paraguay	6.180	2,6	407	3,4	4.912	1,6
Uruguay	3.437	1,5	176	1,5	9.965	1,9

*Fuente: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Sep. 2006*

El estudio de las asimetrías estructurales adoptó dos enfoques. El primero, de carácter macroeconómico, abordó el problema del crecimiento y la convergencia de los países y regiones. El segundo, de carácter microeconómico, indagó sobre las desigualdades en la estructura productiva, en particular en el desarrollo industrial de los países.

### 2.1.1 Crecimiento y convergencia

Cresta Arias (capítulo II) aborda el problema de las asimetrías estructurales utilizando un enfoque macroeconómico. En primer lugar, se pregunta en qué medida ha existido convergencia (o divergencia) en los niveles de PBI *per capita* entre regiones y países. La teoría del crecimiento distingue entre *convergencia absoluta* y *convergencia condicional o relativa* (Barro y Sala-i-Martin, 1991, 1992, 1995). Existe convergencia absoluta cuando los países más pobres crecen a tasas más altas que los ricos y confluyen a un mismo estado estacionario (nivel de PBI *per capita* de equilibrio) en el largo plazo. En contraste, existe convergencia condicional cuando la relación entre el crecimiento del ingreso *per capita* y su nivel inicial es negativa una vez que se controla por los factores que llevan a distintos estados estacionarios. En este caso, no es necesario que las economías más pobres crezcan a tasas más altas; lo que importa es la velocidad con que convergen al estado estacionario.

Para abordar esta cuestión el autor utiliza los siguientes modelos econométricos: análisis de corte transversal para probar la hipótesis de convergencia absoluta y panel con efectos fijos para probar la hipótesis de convergencia condicional. Asimismo, calcula la dispersión del logaritmo del producto *per capita* y estima una función de

densidad de Kernel. La última metodología le permite a su vez explorar la presencia de *clubes de convergencia de países o regiones*.

El trabajo concluye que no se encontró evidencia que permita sostener que existió convergencia absoluta en el PBI *per capita* de los países y regiones del MERCOSUR. El proceso de convergencia ha estado condicionado por la presencia de ciertas características propias de las regiones o países que operaron como factores *retardadores* o *impulsores* del crecimiento del PBI *per capita*. Regiones más pobres, que de acuerdo a la hipótesis de convergencia, deberían crecer a tasas más altas cerrando la brecha que las conduce al estado estacionario, crecen a tasas más bajas porque existen factores que las llevan a un PBI *per capita* de equilibrio de largo plazo más bajo. Lo inverso ocurre con otras regiones más ricas, en las que se encontraron efectos impulsores del crecimiento.

La velocidad de convergencia fue muy alta para las regiones en las que predominaban factores impulsores del crecimiento mientras que fue bastante más lenta para las regiones en las que predominaban factores retardadores. Al separar la muestra en dos períodos, se constata que a partir de 1995 la velocidad de convergencia cayó considerablemente para las regiones en las que se encontraron efectos retardadores de la convergencia, y aumentó en las regiones en que se encontraron efectos impulsores.

El trabajo muestra que los efectos retardadores han predominado en la región Norte y Noreste de Brasil, Noroeste de Argentina y en Paraguay, con menor intensidad en el último caso. Estas regiones han crecido en forma más lenta que el resto del MERCOSUR. En contraste, los factores impulsores del crecimiento predominaron en las regiones Sudeste, Sur y Centro Oeste de Brasil, en el resto de Argentina y en Uruguay. Concluye que la convergencia entre regiones y países del MERCOSUR está supeditada a la remoción de los factores retardadores encontrados y al fortalecimiento de los factores impulsores.

En segundo lugar, el análisis de la evolución de la dispersión del PBI *per capita* ( $\sigma$  convergencia) confirma los resultados obtenidos. La dispersión de los ingresos *per capita* se reduce mucho en el período 1991-1995 y crece en los últimos años. El aumento de las desigualdades regionales coincide con el período en que se profundiza el MERCOSUR pero no se realizó un análisis de causalidad para corroborar que el origen de ese incremento es el proceso de integración.

A partir de la evolución de la función de densidad de Kernel llega a conclusiones similares: la desigualdad, medida a través del PBI *per capita* de las regiones y países del MERCOSUR, tiende a aumentar, fundamentalmente después de 1995. No encontró evidencia de la formación de *clubes de convergencia* para la región como conjunto pero sí se encontró al interior de los países grandes. En Argentina existió una región “central” (Gran Buenos Aires, Patagonia, La Pampa y Cuyo) y una región periférica (Noreste y Noroeste) en el período 1985-1995. A partir de ese año



las desigualdades se diluyen. En Brasil los clubes de convergencia persisten durante todo el período: existe una región central conformada por el Sudeste, Sur y Centro Oeste y una región periférica conformada por la región Norte y la del Noroeste.

Cresta Arias también analiza la distribución del PBI total y del PBI *per capita* por regiones y países en dos períodos 1985-1994 y 1995-2003. Ordena las regiones en cuartiles. De acuerdo al PBI, la mayor parte de la actividad económica del MERCOSUR se concentró en las regiones Sudeste y Sur de Brasil y el Gran Buenos Aires de Argentina. Sin embargo, cuando se considera el PBI *per capita* se constata que las regiones más grandes no son necesariamente las más ricas. La Patagonia, el Gran Buenos Aires y La Pampa aparecen como las regiones más ricas. En contraste, las regiones del sudeste y sur de Brasil se ubican a un nivel intermedio, y la región nordeste entre las más pobres. Por lo tanto, existen regiones de Argentina que pueden considerarse periféricas de acuerdo a su dimensión económica pero deben considerarse centrales de acuerdo a su grado de desarrollo. Al mismo tiempo existen regiones de Brasil que concentran gran parte de la actividad económica del MERCOSUR pero que deben considerarse regiones casi periféricas de acuerdo al PBI *per capita*.

Por otra parte, los países pequeños, que fueron considerados como unidades comparables a las regiones del MERCOSUR, son muy distintos entre sí. Uruguay, a pesar de ser el socio más pequeño, tiende a ubicarse en el medio de la distribución de acuerdo al PBI *per capita*. El análisis econométrico en base a panel muestra que en este país predominan factores impulsores del crecimiento. En contraste, Paraguay es el país más rezagado; ubicándose como una de las regiones más pobres y de menor tamaño del MERCOSUR.

En síntesis, aún cuando no se pudo constatar la presencia de “clubes de convergencia” para el MERCOSUR en su conjunto, se puede afirmar que existe una marcada desigualdad entre regiones, tanto en tamaño como en grado de desarrollo, y que la misma ha persistido a lo largo del tiempo. La ubicación de las regiones de mayor tamaño o mayor ingreso *per capita* (regiones centrales) se ha mantenido a lo largo del tiempo mientras que se observan mayores variaciones en las regiones periféricas. Las asimetrías existentes tenderían a reducirse muy lentamente, a mantenerse o acentuarse si no se diseñan políticas que atiendan los factores retardadores del crecimiento. Esta conclusión marca una línea de trabajo importante para el futuro: identificar cuáles son esos factores retardadores o impulsores del crecimiento económico en el MERCOSUR.

### 2.1.2 Desarrollo industrial

Lo Turco (capítulo III) adopta un enfoque microeconómico para estudiar la evolución de las asimetrías en el desarrollo industrial de los países miembros.

Analiza la evolución de la protección, del comercio, de las ventajas comparativas reveladas, de la especialización y de la concentración geográfica de la producción en el MERCOSUR en el período 1985-2004.

En primer lugar, durante el período analizado hubo una caída significativa de los aranceles, tanto al interior como respecto a terceros países. Esa liberalización comercial fue mayor para bienes de alta tecnología al interior de la región. Dado que los países pequeños eran economías más abiertas al comenzar el proceso podría concluirse que se vieron más favorecidos por la liberalización comercial. No obstante, antes de formar el MERCOSUR, ambos países tenían acuerdos bilaterales en el marco de ALADI con las economías mayores que les otorgaban acceso preferencial para una amplia gama de productos. En el último quinquenio se produce un incremento de la protección al interior de la región por parte de Argentina.

En segundo lugar, aumentaron los flujos de comercio intra zona, especialmente las exportaciones destinadas a la región. La participación de la región como destino de las exportaciones de bienes de alta tecnología aumentó de un 10% en el período 1985-1990 a un 38% en el período 1995-1998. Ese incremento no se dio en las importaciones; dónde la región solo ganó tres puntos porcentuales como origen. El trabajo analiza la evolución de las exportaciones intra y extra zona por categorías de bienes.

A partir de un índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) de cada país respecto a la región se constata que Brasil tiene VCR respecto al resto de los países del MERCOSUR en bienes manufacturados de alta, media y baja tecnología. Los países grandes de MERCOSUR aumentan sus ventajas en numerosos sectores industriales, muchos de ellos de alta tecnología, mientras que los países pequeños progresan en industrias de baja tecnología y procesadoras de recursos naturales. No obstante, los patrones de exportadores originales no sufren cambios significativos.

Estas conclusiones están de acuerdo con Venables (2003) que sostiene que un acuerdo de integración sur-sur favorecería el desarrollo industrial de los países más grandes y menos especializados (con ventajas comparativas intermedias) mientras que los países pequeños y más especializados (con ventajas comparativas extremas), tienden a acentuar su especialización en los bienes en los que contaban con ventajas comparativas.

En tercer lugar, encuentra cambios en los patrones de especialización y concentración geográfica de la producción del MERCOSUR. Los sectores de alta tecnología ganan participación en la producción regional al tiempo que los sectores de baja tecnología y procesadores de recursos naturales la pierden. Los países pequeños pierden participación en la producción de todos los sectores, excepto Uruguay en sectores procesadores de recursos naturales. Como contrapartida Brasil gana participación en todos los sectores.

Durante el período analizado se observa un aumento de la especialización de la producción del bloque explicada por el incremento significativo en la especialización de los tres socios menores. Estos últimos aumentan su especialización en la producción de manufacturas basadas en recursos naturales y pierden ventajas comparativas en los otros sectores. En contraste, Brasil es el país con un aparato productivo más diversificado y es el único que disminuyó su especialización. Asimismo, en los primeros años desde la formación del MERCOSUR aumentó la concentración geográfica de la producción, en particular, en sectores de alta tecnología.

En síntesis, como resultado de una relocalización de las actividades económicas al interior del MERCOSUR, sus miembros menores muestran una especialización creciente, evolucionando hacia estructuras de producción industriales concentradas en un número reducido de sectores de baja tecnología y procesadores de recursos naturales. Como contrapartida, Brasil diversificó su producción industrial aumentando la participación de productos de alta tecnología. Por lo tanto, se dio una polarización entre Brasil y los países pequeños, con solo algunas excepciones en ciertos sectores y productos sobre todo en el caso de Argentina.

## 2.2 Asimetrías de política

Bouzas y da Motta Veiga (capítulo IV) destacan la importancia de las asimetrías regulatorias o de política en el MERCOSUR. En los cuatro países existe una larga tradición de intervención del estado para promover actividades productivas: políticas de promoción de la producción, de la inversión y de exportaciones o importaciones de determinados sectores productivos o regiones. Como consecuencia, a pesar de las políticas liberalizadoras promovidas en los noventa, coexisten instrumentos de política heredados de distintas épocas que tienden a generar condiciones de competencia desiguales para empresas ubicadas en distintas regiones o países, o en distintos sectores.

En la década de los noventa, los cuatro países implementaron políticas dirigidas a liberalizar el funcionamiento de los mercados, tendieron a sustituir los instrumentos verticales o sectoriales por políticas horizontales que favorecían a todos los sectores. No obstante, los instrumentos sectoriales no desaparecieron totalmente y en algunos casos se reforzaron. Como ejemplo puede mencionarse los regímenes automotrices de Argentina y Brasil y el régimen de informática y telecomunicaciones de Brasil. Por lo tanto, a pesar de las políticas liberalizadoras subsisten incentivos, derivados de la aplicación de distintas generaciones de política industrial, políticas de promoción de inversiones y políticas comerciales, con una fuerte discriminación entre sectores y entre regiones.

De acuerdo a los autores, aún cuando la literatura relevada no es concluyente, existen algunos instrumentos de política que serían particularmente dañinos para el proceso porque afectan los objetivos de integración profunda. Estos instrumentos serían los que tienen externalidades transfronterizas negativas, los que limitan el desarrollo de procesos de complementación productiva o los que afectan todos los objetivos de integración profunda (zonas francas).

En el caso del MERCOSUR parecen especialmente perjudiciales: los regímenes de promoción de inversiones que generan incentivos discriminatorios para las decisiones de localización de inversiones (externalidades transfronterizas negativas); los regímenes especiales de importación, entre ellos la admisión temporaria y el *draw-back*, que afectan los procesos de complementación productiva; y las zonas francas que afectan todos los objetivos de integración profunda.

En contraste, no identificaron instrumentos de política que contribuyan a una integración profunda, por lo que puede concluirse que la integración regional ha estado ausente en el diseño políticas de incentivos a las actividades productivas por parte de los socios. En particular, la incapacidad para avanzar en la formulación de políticas de competencia acordadas a nivel regional constituye un obstáculo serio para el avance del proceso de integración.

Por su parte Terra (capítulo V) destaca la carencia en materia de coordinación de políticas macroeconómicas en un contexto de fuerte inestabilidad de los socios. La incertidumbre respecto a las condiciones de competencia al interior de la región constituye otro obstáculo serio para profundizar el proceso de integración. En una región muy inestable existe evidencia de que los efectos sobre las economías pequeñas de esos *shocks* macroeconómicos pueden tener impactos mucho mayores sobre el bienestar que cualquier modificación en los aranceles u otras políticas. Frente a esa incertidumbre, las inversiones orientadas a la región tienden a concentrarse en torno a los mercados mayores.

### 3. ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La literatura sobre integración económica ha subrayado que no todos los países y regiones que participan de un proceso de integración se encuentran en iguales condiciones de apropiarse de sus beneficios. Las asimetrías estructurales condicionan la capacidad de los países y regiones de apropiarse de los mismos. Factores tales como las economías de escala y los costos de transacción internacional favorecen procesos de aglomeración en torno a los mercados de mayor tamaño. En este estudio se analizó en qué medida la formación del MERCOSUR contribuyó a profundizar o atenuar las desigualdades regionales. En primer lugar, Lo Turco (capítulo III) analizó su efecto sobre la especialización y concentración geográfica de la producción industrial. En segundo lugar, Terra (capítulo V) estimó y contrastó los posibles efectos sobre el bienestar global y el crecimiento de los socios resultantes de tres escenarios de integración alternativos: profundizar el proceso avanzando al perfeccionamiento de una unión aduanera, mantener la situación actual o disminuir los compromisos admitiendo que los socios pequeños negocien acuerdos con los grandes países desarrollados.

En el caso del MERCOSUR, existen asimetrías estructurales significativamente mayores que en otros procesos de integración, pero el análisis económico sobre las consecuencias de las mismas es escaso y relativamente reciente. Algunos trabajos tempranos plantean el problema y advierten sobre la posibilidad de que el proceso de integración conduzca a incrementar las desigualdades entre países y regiones que lo conforman (Gigliotti y Terra, 1994; Terra y Vaillant, 1997, Calfat y Flores, 2001, Sá Porto y Canuto, 2002 y Haddad, Domínguez y Petrobelli, 2002).

Lo Turco describe en su artículo la evolución de los patrones de comercio y producción de los países del MERCOSUR y encuentra que se ha dado un proceso de especialización creciente en función de las ventajas comparativas bilaterales. Brasil opera como país de mayor desarrollo relativo, con ventajas comparativas en productos de alta tecnología mientras que Uruguay y Paraguay acentúan su especialización en productos manufacturados en base a recursos naturales. Argentina mantiene una situación intermedia. Asimismo, encuentra evidencia de concentración creciente de la producción industrial en Brasil. Con el objetivo de evaluar en qué medida las tendencias descritas son resultado del proceso de integración estimó un modelo empírico basado en el modelo desarrollado por Midelfart-Knarvik et al (2000, 2002) para la UE.

El modelo explica los cambios en la concentración geográfica/especialización productiva a partir de características de los países (dotación de recursos), características de las industrias (intensidad factorial y economías de escala), la interacción entre ambas y la integración regional (arancel preferencial o margen de preferencia

arancelaria). La variable explicada es un indicador de especialización/concentración geográfica de la producción. Estima un panel con efectos fijos. A partir de una primera estimación, que toma en cuenta período bianuales, concluye que la integración regional fortaleció la especialización en industrias intensivas en recursos naturales en los países abundantes en los mismos pero no pareció afectar la localización de industrias intensivas en mano de obra o mano de obra calificada o industrias con economías de escala.

Una segunda estimación, tomando períodos más largos (de 7 años) confirma la localización/especialización de las industrias intensivas en recursos naturales en países con ventajas comparativas en los mismos, pero al mismo tiempo encuentra que la integración tiene un efecto negativo sobre la especialización de los países abundantes en mano de obra calificada en las industrias intensivas en este factor y que existe una asociación positiva entre las economías de escala y la especialización. Por lo tanto, los efectos aglomeración en torno al mercado de mayor tamaño (Brasil) pueden haber compensado las ventajas de Argentina y Uruguay en industrias intensivas en mano de obra calificada, promoviendo su localización en torno al mercado mayor de esas industrias con economías de escala. El modelo señala una asociación positiva entre la especialización y las economías de escala y Brasil no es un país abundante en mano de obra calificada.

En síntesis, concluye que la liberalización preferencial ha provocado un proceso de polarización de las actividades industriales desarrolladas por los países miembros del MERCOSUR. Por un lado la integración regional ha fortalecido las ventajas comparativas de los países abundantes en recursos naturales (Argentina, pero principalmente Paraguay y Uruguay), reflejadas en una estructura productiva industrial y exportadora basada en la explotación de recursos naturales; mientras que por otro lado ha favorecido a las fuerzas de aglomeración de otras industrias con mayor contenido tecnológico e intensivas en mano de obra calificada en torno a Brasil. Estos resultados parecen confirmar las predicciones de Puga y Venables (1998) respecto a los acuerdos de integración sur-sur.

En segundo lugar, las diferencias de tamaño tienen como corolario que los países menores suelen tener menor capacidad para incidir sobre las decisiones claves que afectan el proceso de integración y, como consecuencia, sobre la distribución de sus beneficios. Terra (capítulo V) destaca que las asimetrías estructurales jugaron un rol importante a la hora de negociar aspectos claves. Este es el caso del AEC acordado en Ouro Preto. Siguiendo a Olarreaga y Soloaga (1998), sostiene que las diferencias de tamaño relativo se reflejaron en el mismo, adoptándose un AEC muy cercano al aplicado por Brasil. En efecto, el arancel adoptado en Ouro Preto parece responder más a los intereses de Brasil que a los de sus socios. En particular, un aspecto especialmente conflictivo es el arancel sobre bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Los países pequeños consideran que es muy alto, que compromete la inversión y la incorporación de nuevas tecnologías por lo

que compromete el crecimiento de largo plazo. Sostienen que no contempla sus intereses y optaron por reclamar excepciones y postergaciones, obstaculizando el avance el proceso de integración. En la medida que persistan excepciones al AEC se requiere un régimen de origen y esto justifica la aceptación de otras políticas que generan condiciones de competencia desigual al interior de la región y, por ende, obstaculizan la libre circulación de bienes.

Terra destaca el papel que puede jugar el AEC sobre la capacidad de los países pequeños de obtener los beneficios del proceso de integración. En efecto, el AEC es uno de los instrumentos de política más importantes en estos procesos. Laens y Terra (2005) estimaron los efectos para el bienestar de los socios pequeños del MERCOSUR de distintas opciones de AEC, discutieron tanto su estructura como su nivel utilizando un modelo de equilibrio general con competencia perfecta y estático. Concluyen que mantener el arancel que hoy aplican los países pequeños parece superior a la alternativa de aplicar plenamente el AEC porque esos aranceles son más bajos que los acordados en Ouro Preto. No obstante, una estructura arancelaria más uniforme sería más favorable por lo cuál, la estructura arancelaria acordada en Ouro Preto podría ser una opción de política superior si los aranceles fueran más bajos. Sin embargo, las autoras reconocen que en un modelo estático no se pueden considerar los efectos sobre la acumulación de capital y crecimiento derivados de un arancel alto sobre bienes de capital, informática y telecomunicaciones.

En el estudio presentado en este volumen Terra aborda esta cuestión utilizando un modelo dinámico que le permite analizar los efectos de largo plazo sobre el bienestar y el crecimiento del producto de distintas alternativas respecto a la protección aplicada a terceros países. Utiliza un modelo de equilibrio general dinámico con el objetivo de evaluar los posibles efectos de tres escenarios de política para los países pequeños del MERCOSUR:

- mantener la situación actual con excepciones al AEC y obstáculos al libre comercio al interior de la región;
- renunciar al proyecto de UA y admitir que los socios pequeños firmen acuerdos con los grandes mercados desarrollados; y
- perfeccionar la UA adoptando el AEC aprobado en Ouro Preto.

Concluye que las sendas de crecimiento y bienestar no se ven demasiado alteradas por esos cambios de política. Sus efectos sobre la acumulación de capital son relativamente pequeños si se los compara con el impacto del crecimiento de la población. En los países con mayor crecimiento de la población el capital se vuelve escaso, aumenta su remuneración y se atraen capitales externos. Dentro del MERCOSUR, Uruguay y Paraguay se encuentran en los extremos; el primero es el país con menor crecimiento de la población de la región mientras que el último es el de mayor. Por lo tanto, puede esperarse que en el largo plazo la dimensión económica de Paraguay aumente mientras que la de Uruguay caería respecto a la

región en su conjunto. En contraste, dado que el capital por trabajador caería más en Paraguay, las asimetrías en grado de desarrollo (medidas a través del ingreso *per capita*) aumentarían.

Por otra parte, las políticas comerciales tendrían poco impacto sobre las variables macroeconómicas. Esto puede atribuirse a dos motivos: los cambios en los aranceles no son demasiado importantes, porque los aranceles realmente aplicados en el MERCOSUR son bajos, y además afectan a menos de un 50% del consumo y de la producción de estos países, dado que el comercio del sector servicios no es está sujeto a los mismos. Finalmente, en el corto plazo, tanto Uruguay como Paraguay, se ven más beneficiados por políticas que profundicen la UA. En contraste, en el largo plazo, Uruguay puede lograr un mejor desempeño al aumentar la acumulación del capital, el crecimiento y el bienestar si firma acuerdos de libre comercio con los países desarrollados y accede a los bienes de capital a un mejor precio. Para Paraguay la opción de la UA sigue siendo superior.



## 4. EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LA UNIÓN EUROPEA

El tratamiento de las asimetrías de la UE suele ser visto como un ejemplo de políticas que promovieron la cohesión y el crecimiento de los socios menos desarrollados. Bouzas y da Motta (capítulo IV de este volumen) presentan una revisión de las políticas adoptadas por la Unión Europea para hacer frente al problema de las asimetrías. Los autores sostienen que la experiencia europea no debe tomarse como un modelo a replicar, pero que su consideración brinda un conjunto de elementos útiles para discutir políticas para el MERCOSUR.

Estas políticas se remontan a la etapa de fundación de la Comunidad Económica Europea. El modelo actual se construyó a lo largo de varias décadas dando respuesta a los desafíos concretos que iban surgiendo. Su diseño respondió a presiones y necesidades que surgían a medida que avanzaba el proceso de integración, fue fuente de conflictos entre las autoridades nacionales y comunitarias, estuvo sujeto a revisión permanente y existió un proceso continuo de aprendizaje en su implementación.

Sin embargo, de acuerdo a estos autores, existieron dos motores ideológicos que resultaron claves para el éxito del proceso: el enfoque liberal que adoptó la Comunidad Económica Europea desde un comienzo y la visión de la cohesión como objetivo de primer orden. Esa visión liberal se sostuvo a lo largo del tiempo y se refleja en el hecho que en el Tratado de Roma no existe ninguna previsión respecto a política industrial pero sí hay previsiones expresas para regular la concesión de ayudas estatales, las que se encuentran dentro de una sección dedicada a políticas de competencia. Estas últimas fueron un elemento esencial en el proceso de integración europeo. Las políticas implementadas pueden ordenarse en torno a dos grandes líneas de acción: control de ayudas estatales y políticas de cohesión.

### 4.1 Políticas de control de ayudas estatales

Las políticas de control de ayudas estatales enfrentaron fuertes dificultades para su implementación, fundamentalmente en las primeras décadas del proceso de integración. Los conflictos estuvieron dominados por el enfrentamiento entre la Comisión -que quería disciplinar las ayudas- y los Estados Nacionales -que son quienes otorgan las ayudas. Estos conflictos fueron más agudos en coyunturas económicas difíciles. Hubo un proceso de aprendizaje continuo pero se entiende que hubo una visión común y sostenida por parte de la Comisión que contribuyó a los

éxitos que se han observado en los últimos años. En efecto, en los primeros años la Comisión tuvo escasa capacidad para imponer su visión. Recién en la década de los ochenta ganaron fuerza las políticas de disciplinamiento y primó la visión de crear condiciones para la competitividad de la industria comunitaria. En la década de los noventa las políticas de disciplinamiento fueron vistas como una contrapartida necesaria de las políticas destinadas a reducir las asimetrías estructurales.

Existió una preocupación continua de parte de la Comisión Europea y una puja constante con los Estados nacionales respecto a los intentos de la primera para imponer disciplinas en materia de apoyos sectoriales y otras ayudas internas. Los aspectos más conflictivos fueron los apoyos a sectores con capacidad excedente y las actividades consideradas estratégicas por parte de los gobiernos. Las ayudas estatales fueron identificadas por la Unión Europea como una fuente de distorsión equivalente a las prácticas anti-competitivas de las empresas privadas. La Comisión impulsó políticas horizontales (promoción de capacidades productivas y tecnológicas o de la “competitividad horizontal” y políticas de competencia), disciplinas en materia de ayuda y apertura de los mercados nacionales en materia de compras gubernamentales.

Se clasificó las ayudas en grupos: medidas generalmente consideradas como compatibles pero sujetas a ciertas condiciones (ayudas regionales, apoyo a pequeñas y medianas empresas, protección al medio ambiente, investigación y desarrollo y ayudas para la creación de empleo y capacitación); medidas generalmente consideradas como incompatibles (ayudas a la inversión de grandes empresas localizadas fuera de regiones desfavorecidas, ayudas a la exportación y a la operación); y medidas sujetas a una evaluación detallada por parte de la Comisión (ayudas para reestructuración, rescate, etc). Las primeras, cuando no exceden un cierto monto, están implícitamente permitidas (no requieren notificación a la Comisión). Las políticas horizontales han sido vistas como menos distorsionantes que las políticas verticales (sectoriales o regionales). La aplicación de estas políticas ha ido acompañada de esfuerzos continuos de evaluación cuantitativa de sus costos y beneficios.

En 2001 se inició una revisión de los programas de ayuda con el objeto de reducir su monto y aumentar su focalización. El plan está asentado en cuatro elementos centrales: las fallas de mercado son el motivo para su existencia; la Comisión realiza un análisis económico de las motivaciones, costos y beneficios; eficiencia y efectividad de las ayudas; y simplificación, modernización y clarificación de las reglas. Existe evidencia concreta de la eliminación de ciertos tipos de ayudas y de la disminución de los gastos gubernamentales en este tipo de ayudas en la mayor parte de los países. No obstante, este éxito no puede atribuirse solo a la acción de la Comisión dado que los mismos Estados se inclinaron más hacia políticas horizontales y enfrentaron restricciones fiscales que limitaron su capacidad de brindar ayudas. Respecto al objetivo de cohesión, los logros parecen más cuestionables dado que las ayudas estatales siguen muy concentradas en los países más avanzados. No obstante, los problemas de cohesión seguramente hubieran sido mayores

si no hubiera existido la política de disciplinamiento. También existen dificultades asociadas a la aparición de intervenciones menos transparentes y a la aparición de nuevos instrumentos no previstos en la normativa o su localización en el ámbito de los gobiernos locales.

## 4.2 Tratamiento de asimetrías estructurales (fondos estructurales y políticas de cohesión)

En la UE la heterogeneidad entre países pero, fundamentalmente, entre las regiones que componen ha sido un dato permanente desde su formación. La implementación de políticas para tratar esas disparidades respondió tanto a razones de índole económica y social como a razones de carácter político. En efecto, en momentos claves del proceso de integración la política de cohesión constituyó un vehículo para promover el consenso y los países más ricos hicieron concesiones a los países más pobres con el fin de lograr su adhesión. La importancia creciente asignada a la política de cohesión se ve reflejada en el crecimiento del presupuesto asignado a los fondos de cohesión por parte de la UE. El Tratado de la Unión Europea, que entró en vigencia en el 2003, estableció la cohesión como un objetivo esencial de la Unión.

El instrumento empleado para implementar políticas de tratamiento de asimetrías ha sido la conformación de un conjunto de fondos con objetivos y procedimientos bien definidos. Los principales fondos fueron los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Los Fondos Estructurales están compuestos por cuatro fondos que financian acciones dirigidas al mercado de trabajo, apoyo al sector agrícola, apoyo financiero a regiones desfavorecidas y al sector pesquero. El Fondo de Cohesión se creó con el objetivo de reforzar la política estructural comunitaria. Se asigna a los países con un PBI *per capita* inferior al 90% de la media comunitaria. Este fondo co-financia proyectos de infraestructura (medio ambiente y transporte). En el 2004 se asignan nuevos fondos de desarrollo regional destinados a facilitar la convergencia de los nuevos miembros que se integran al proceso. Existen reglas precisas para la asignación y la evaluación de los recursos de estos fondos.

No existe consenso entre los investigadores respecto a los efectos de esas políticas. Algunos sostienen que su impacto ha sido escaso y que no ha habido una disminución significativa en las disparidades medidas a través del ingreso *per capita*. Sin embargo, existe consenso en que se encuentran resultados positivos sobre los países de menor desarrollo relativo que ingresaron en la UE en forma tardía. Asimismo, se observa una mayor convergencia entre los objetivos e instrumentos de las políticas de cohesión con los objetivos de política y estrategia económica de la UE.

## 5. EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

Las asimetrías pueden ser un obstáculo para que todos los socios se beneficien de un proceso de integración aún cuando este proceso pueda tener beneficios para la región en su conjunto. Si alguno de los socios percibe que no puede apropiarse de sus beneficios, el espíritu de cohesión se diluye poniendo en juego la viabilidad política del proceso. En el caso del MERCOSUR, el diseño de políticas para atender este problema no resulta sencillo dado que los países más grandes no son necesariamente los más ricos y existen diferencias muy grandes en los niveles de desarrollo de las regiones al interior de los países Blyde (2005), algunas de las regiones más pobres se encuentran en los países más ricos. Esto es un dato importante a la hora de diseñar políticas que atiendan el problema.

El MERCOSUR no ha tenido una visión sostenida en el largo plazo respecto al tratamiento de este problema. De acuerdo a Bouzas y da Motta Veiga (capítulo IV), desde su formación adoptó visiones muy dispares para el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política. Las primeras estuvieron prácticamente ausentes de la agenda de negociaciones hasta el 2003, mientras que las segundas aún cuando fueron consideradas desde un principio, no se lograron avances significativos para su tratamiento. En el Tratado de Asunción hay un reconocimiento explícito de los riesgos que entrañan las asimetrías de política pero no se previeron instrumentos de política para corregirlas. En sucesivas instancias se acordaron programas para su tratamiento pero con escaso impacto en términos de disciplinar a los socios.

Se negoció respecto a los instrumentos de promoción de exportaciones al interior de la región, a los estímulos a la inversión y a la producción, a la promoción de inversiones y a las políticas de competencia. En 1994 se creó un comité técnico con el objetivo de hacer un diagnóstico y elaborar una propuesta para atender las políticas públicas que afectan la competitividad pero su trabajo no tuvo logros concretos. Tampoco lo tuvieron los acuerdos de promoción y protección de inversiones ni el Protocolo de Defensa de la Competencia firmado en 1996. El último creó un grupo *ad hoc* que realizó un inventario de las políticas que distorsionan la competitividad sin otras consecuencias. A partir de 1999, los conflictos derivados de la pérdida de competitividad por parte de Argentina, orientaron la agenda de negociación para dirimir sucesivos conflictos derivados de la imposición de medidas defensivas por parte de este país. El proceso culminó con la aprobación de mecanismos para atender los conflictos bilaterales entre Argentina y Brasil. La aprobación de un mecanismo de salvaguarda bilateral y la reversión de la pérdida de competitividad de Argentina disminuyó la presión.

A pesar de las enormes diferencias en tamaño relativo y el grado de desarrollo que caracterizan a la región, el artículo 2 del Tratado de Asunción establece la igualdad de derechos y obligaciones entre las partes dejando de lado el principio del trato especial y diferenciado. Los instrumentos para enfrentar las desigualdades entre regiones estuvieron ausentes en la mesa de negociación mientras que se adoptaron unos pocos instrumentos para contemplar las desigualdades entre países. Se aceptaron mayores plazos y mayor número de excepciones en los cronogramas de convergencia al Arancel Externo Común (AEC) y al libre comercio intra zona, y algunas excepciones sectoriales (sector automotriz y azucarero). Asimismo, en un principio, la permanencia de los regímenes de admisión temporaria y *draw-back* en el comercio intra-regional tendía a favorecer a los socios menores. No obstante, esa excepción perdió ese carácter cuando se extendió a los cuatro socios.

A partir de 2003 el tratamiento de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR adopta un carácter distinto, se empieza a considerar la posibilidad de recurrir a instrumentos discriminatorios que apunten a corregirlas. Entre las decisiones más importantes en la materia se encuentra la decisión 19/04 del CMC que creó un Grupo de Alto Nivel. Este grupo realizó una propuesta para establecer y reglamentar un Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM) que se concretó en las decisiones 45/04 y 18/05. El mismo se creó en el 2006 con aportes de los cuatro países, en diez años alcanzará USD 100 millones. Las contribuciones y los beneficios que obtienen los países de este fondo se determinan en función de su tamaño. Brasil contribuye con un 70% de los fondos, Argentina con un 27%, Uruguay con un 2% y Paraguay con un 1%. En contraste, Paraguay recibiría un 48% de los recursos, Uruguay un 32% mientras que los socios mayores captarían un 10% cada uno. El destino de estos recursos está reglamentado. En un comienzo deben asignarse al Programa de convergencia estructural cuyo objetivo es contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas.

En 2003 también se adoptaron una serie de decisiones del CMC (28/03, 29/03, 32/03, 33/03 y 34/03) que contemplan las reivindicaciones de los socios menores. Dichas decisiones aceptan nuevos plazos y excepciones en la convergencia a la UA. Se llega a un acuerdo para impulsar tratamientos diferenciados para Paraguay en negociaciones con terceros. Se acepta un régimen de origen menos exigente para las importaciones desde este socio. Se otorgan prórrogas en los regímenes especiales de importación (materias primas, *draw-back* y admisión temporaria) y en la convergencia al AEC de bienes de informática y telecomunicaciones y bienes de capital. Sin embargo, solo las actividades tendientes a establecer Fondos estructurales constituyen una novedad en materia del tratamiento de las asimetrías. Las otras políticas tienden a postergar un estadio de integración profunda.

Por otra parte, en 2006 se da un nuevo paso en la incorporación de este tema en la agenda del MERCOSUR. La decisión 34/06 propone los lineamientos para un

plan para superar las asimetrías y la decisión 33/07 crea un grupo de alto nivel para formular una propuesta. Por otra parte, la decisión 27/07 establece un mecanismo más ágil para la eliminación de barreras no arancelarias en el comercio intra regional. No obstante, al momento de cerrar este trabajo las negociaciones parecían estancadas. Los intereses de Paraguay y Uruguay son diferentes: mientras que Paraguay reclama que se respeten los pilares del plan de superación de asimetrías y que se amplíe el FOCEM, Uruguay pide disciplinas en materia de políticas de incentivos y flexibilidad para negociar con terceros. En definitiva, las posiciones de Paraguay en la mesa de negociación han apuntado a promover políticas que atiendan las asimetrías estructurales mientras que las posiciones de Uruguay se orientan a un plan de reducción de asimetrías regulatorias o de política. Uruguay ha hecho énfasis en la mejora del acceso a los mercados y de las condiciones de competencia mientras que el Paraguay ha promovido el trato especial y diferenciado.

## 6. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PARA ATENDER EL PROBLEMA DE LAS ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

De este estudio surgen una serie de elementos para evaluar las políticas adoptadas por el MERCOSUR para atender el problema de las asimetrías. Terra (capítulo V) utiliza un modelo CGE para evaluar el posible impacto de políticas que tienden a contemplar asimetrías estructurales. En el capítulo IV se discuten los posibles impactos del FOCEM.

En efecto, Terra simula algunos escenarios de política utilizando un modelo de equilibrio general dinámico. Se distinguen dos grupos de políticas: aquéllas que otorgan mayores plazos y excepciones a los socios pequeños y aquéllas que apuntan a la transferencia de ingresos a través de la creación del FOCEM. En el primer caso compara dos escenarios para alcanzar una UA sin excepciones: un escenario en el que no hay trato especial y diferenciado para los socios pequeños, los cuatro países eliminan en forma inmediata todas las excepciones al libre comercio intra regional y al AEC, contra un escenario en el que se asume que los socios pequeños realizan esa convergencia en un plazo de diez años. Concluye que tanto Uruguay como Paraguay se ven favorecidos por la convergencia lenta al AEC. Las excepciones al mismo apuntan a minimizar el desvío de comercio en los productos con mayor peso en la canasta importadora de estos países. La postergación de esos compromisos aumenta el bienestar y mejora el desempeño de la inversión porque disminuye el desvío de comercio y mejora el acceso a los grandes mercados regionales. No obstante, las ganancias en términos de bienestar y crecimiento son relativamente modestas. Esta política favorece más a Paraguay que a Uruguay.

La mera postergación de los compromisos si no se acompaña de otras medidas que disminuyan costos de ajuste o mejoren las condiciones de competencia en el mercado ampliado tendría escaso impacto para atenuar las asimetrías. Al mismo tiempo estas políticas generan otros resultados no deseados como es la necesidad de mantener reglas de origen y otras restricciones al libre comercio al interior de la región que limitan la integración de los mercados. De acuerdo a los nuevos desarrollos de geografía y comercio una integración débil podría reforzar efectos de aglomeración hacia Brasil perjudicando a los socios menores.

Respecto al FOCEM, contrasta una política en que el fondo constituye una mera transferencia de ingresos con otra en la que redundan en inversiones en infraestructura que disminuye en 10% los costos de transporte en el comercio con la región de los dos socios pequeños. La creación del FOCEM tendría un efecto positivo sobre el bienestar. Este efecto es bastante más importante para Paraguay

que para Uruguay. No obstante, la magnitud del fondo parece ser escaso para atender en forma eficaz el problema de las asimetrías. Por otra parte, Bouzas y da Motta Veiga sostienen que en la práctica los proyectos aprobados y la escasez de recursos cuestionan la capacidad del fondo para contribuir a fortalecer la cohesión en la región. Asimismo, los autores consideran que la región carece de un marco estratégico de prioridades para asignar los fondos y sostienen que es probable que este instrumento se convierta en un mecanismo de redistribución de recursos más que en un instrumento que favorezca la integración profunda. Las conclusiones de Terra y Bouzas y da Motta Veiga apuntan en la misma dirección: la creación de un fondo tiene un efecto positivo sobre el bienestar pero el efecto es pequeño y la magnitud del fondo parece ser escaso para atender en forma eficaz el problema de las asimetrías en el MERCOSUR.



## 7. CONCLUSIONES

De los trabajos presentados en este libro surge un diagnóstico sobre el carácter y la evolución de las asimetrías estructurales y de política presentes en la región, una evaluación del rol de esas asimetrías sobre el crecimiento, una evaluación de las políticas que adoptó el MERCOSUR para atender las asimetrías y una serie de recomendaciones de política.

Se encuentra evidencia de la presencia de importantes disparidades entre países y regiones al interior del MERCOSUR, tanto en tamaño como en grado de desarrollo. Estas disparidades han persistido a lo largo del tiempo. Las asimetrías en el grado de desarrollo, medidas a través del PBI *per capita*, han tendido a aumentar sobre todo después de 1995 cuando se formó la UA. En el MERCOSUR, las regiones más ricas no son las más grandes ni los países mayores son los más ricos. El mapa de las asimetrías cambia de acuerdo al indicador que se adopte. Si se miden a través del ingreso *per capita*, las regiones más ricas son el gran Buenos Aires, La Pampa y Patagonia, pero si se ordenan de acuerdo al PBI total las regiones más grandes son el Sudeste y Sur de Brasil y el gran Buenos Aires. Frente a esta constatación surge la pregunta de cuál de los dos indicadores es más relevante a la hora de discutir la capacidad de las regiones o países de apropiarse de los beneficios del proceso de integración.

Utilizando un enfoque macroeconómico Cresta Arias muestra que, en el período 1985-2004, los países con mayor PBI *per capita* (Argentina y Uruguay) mostraron un mejor desempeño económico. En contraste, el estudio de Lo Turco muestra que Brasil tuvo mayor capacidad de impulsar el crecimiento de su sector industrial, diversificando su estructura productiva y atrayendo a las industrias intensivas en mano de obra calificada aún cuando no es un país abundante en ese recurso. El tamaño de este país jugó un rol importante para aprovechar economías de escala en un entorno de integración superficial. Estos resultados coinciden con las predicciones de la literatura sobre geografía y comercio.

Los estudios ponen en evidencia que los problemas que generan las asimetrías sobre los socios más pequeños, Uruguay y Paraguay, son muy distintos. Paraguay está entre las regiones más pobres, de menor tamaño y con peor desempeño económico en los últimos veinte años mientras que Uruguay, aún siendo el país más pequeño, se ubica a un nivel intermedio en cuanto a su nivel de desarrollo y ha mostrado un desempeño económico superior al promedio de la región. En Paraguay predominan factores retardadores del crecimiento mientras que en Uruguay predominan factores impulsores del mismo, por lo que el primero converge a un PBI *per capita* de equilibrio de largo plazo mucho más bajo que el segundo y que el promedio de la región. Estas diferencias se reproducen para las regiones al inte-

rior de los países. Puede esperarse que si no se diseñan políticas que atiendan los factores retardadores o impulsores del crecimiento las disparidades se acentúen a lo largo del tiempo.

El MERCOSUR llevó a cabo un proceso de liberalización comercial significativo, en particular, el proceso fue más profundo en bienes de alta tecnología. La liberalización del comercio fue acompañada por un aumento de los flujos de comercio y un aumento de la participación de la región como destino de las exportaciones. Los cambios en la especialización productiva no fueron significativos pero existen indicios de que los países grandes, especialmente Brasil, mejoraron su posición en numerosos sectores industriales, muchos de alta tecnología, al tiempo que los países pequeños aumentan su especialización en bienes de baja tecnología y en industrias procesadoras de recursos naturales.

Bouzas y Da Motta destacan el papel que juegan las asimetrías regulatorias porque generan condiciones de competencia desiguales entre regiones, países y sectores productivos obstaculizando el avance del proceso de integración. El MERCOSUR, no ha logrado acuerdos para atenderlas en forma adecuada. Existen algunos instrumentos potencialmente más dañinos porque atentan contra los objetivos de una integración profunda. Entre estos se destacan: las políticas de promoción de inversiones porque afectan la localización de inversiones entre los socios; los regímenes especiales de importación de insumos intermedios destinados a la exportación porque atentan contra los procesos de complementación productiva; y los regímenes de zonas francas. En contraste, no identificaron instrumentos de política que contribuyan a una integración profunda. El diseño de políticas de incentivos se realizó en el ámbito nacional, al margen del proceso de integración y tampoco se lograron los acuerdos básicos para armonizar las políticas potencialmente más distorsionantes. En particular, la incapacidad para formular políticas de competencia regionales constituye un obstáculo serio al avance del proceso de integración. Por otra parte, Terra sostiene que la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas tuvo consecuencias muy negativas para las economías menores.

Un segundo aspecto que exploró este estudio es la relación entre las asimetrías y el proceso de integración. Existe evidencia de que la liberalización preferencial profundizó las ventajas comparativas de los países abundantes en recursos naturales (fundamentalmente Paraguay y Uruguay pero también en alguna medida Argentina) y favoreció fuerzas de aglomeración de otras industrias con economías de escala, mayor contenido tecnológico e intensivas en mano de obra calificada en torno a Brasil. Estos resultados parecen confirmar las predicciones de Puga y Venables (1998) respecto a los acuerdos de integración sur-sur.

Por otra parte, las asimetrías jugaron un papel importante a la hora de diseñar políticas claves para la integración regional como es el AEC. La respuesta de los socios pequeños es reclamar excepciones que atentan contra los objetivos de integración profunda. No obstante, de acuerdo a las estimaciones realizadas con un

modelo CGE las políticas arancelarias tendrían escaso impacto sobre el crecimiento y el bienestar de sus socios.

Un tercer aspecto que se abordó es el examen de la experiencia europea en materia de tratamiento de las asimetrías con el objetivo de extraer lecciones que puedan ser útiles para el MERCOSUR. La experiencia europea, al igual que la del MERCOSUR, muestra que estas políticas han sido fuente de conflictos, mostraron avances y retrocesos y estuvieron sujetas a una revisión permanente. Son fruto de un proceso de aprendizaje continuo. Sin embargo, en la experiencia europea el diseño de políticas se realizó sobre dos pilares que permanecieron a lo largo del tiempo: el enfoque liberal de la Comisión y la visión de la cohesión como un objetivo de primer orden. Desde el comienzo existen previsiones para regular las ayudas estatales pero no existen previsiones de política industrial. Las políticas de competencia constituyeron un elemento esencial en el proceso de integración europeo. Por otra parte, debe destacarse el rol que jugaron las instituciones supranacionales para disciplinar los intereses de los Estados nacionales.

El control de ayudas estatales fue un eje central en el tratamiento de las asimetrías en la UE. Las políticas de cohesión cobraron forma mucho más tarde dado que en los primeros años contaron con pocos recursos. Fue frecuente que las políticas de cohesión fueran utilizadas como mecanismo de compensación de las regiones más ricas a las más pobres cuando se les requería asumir nuevos compromisos para profundizar el proceso de integración.

En el caso del MERCOSUR puede esperarse que la agenda de tratamiento de las asimetrías sea tan o más conflictiva que la de la UE, sin embargo, no existen mecanismos político-institucionales para hacerla efectiva. En la UE el enfrentamiento entre las autoridades comunitarias, nacionales y subnacionales estuvo presente en toda la historia pero la Comisión jugó un papel clave para impulsar el proceso. Sin embargo, a nivel del MERCOSUR las perspectivas de contar con esquemas institucionales supranacionales son prácticamente nulas en el mediano o corto plazo. Bouzas y da Motta Veiga recomiendan la constitución de alguna “voz” regional que refleje intereses y visiones independientes de los intereses nacionales. Sin embargo, esto no es fácil, una institución como la secretaría del MERCOSUR parece demasiado débil para jugar ese rol. Asimismo, los consensos respecto a la orientación estratégica para el proceso de integración también parecen débiles. No existen objetivos comunes ni procedimientos instrumentales bien definidos lo que le quita eficacia a las decisiones adoptadas por los mismos órganos de decisión.

Sin embargo, la experiencia europea muestra que el tratamiento de las asimetrías es esencial para promover una integración profunda. En el caso de la UE jugó un papel clave el tratamiento de las asimetrías regulatorias; en el caso del MERCOSUR parece aún más importante atender estas asimetrías dado que existen múltiples instrumentos de política que distorsionan las condiciones de competencia y atentan contra los objetivos de integración profunda. Es más, la capacidad de distorsionar

el funcionamiento de los mercados de estas políticas se amplificó al eliminar progresivamente las barreras al comercio intra regional, especialmente en el caso de las políticas de promoción de inversiones.

Otro aspecto clave que destacan Bouza y da Motta Veiga es la consistencia entre el tratamiento de las asimetrías de política y estructurales. La experiencia europea muestra que existió una coherencia entre las políticas de cohesión y las políticas de control de las ayudas estatales. En contraste, en el MERCOSUR las asimetrías estructurales se abordaron utilizando una serie de instrumentos (excepciones temporales) que limitan una integración profunda.

Por otra parte, la agenda de tratamiento de asimetrías debe ser realista, no puede abordar simultáneamente todas las disparidades por lo que es necesario establecer prioridades e identificar aquellas cuyo tratamiento es esencial en cada momento del tiempo. La agenda del MERCOSUR debe concentrarse en aquellas políticas con mayor capacidad para producir distorsiones teniendo en cuenta los objetivos del proceso de integración. No se requiere eliminar esas políticas. La experiencia europea muestra que puede irse a políticas comunes pero que existen otras alternativas como el reconocimiento mutuo, la convergencia progresiva y la coordinación.

En contraste con la UE, las políticas que ha adoptado el MERCOSUR en los últimos años han tendido a atender las asimetrías estructurales. Las excepciones otorgadas a los socios menores, si bien pueden tener un efecto positivo sobre el bienestar de la región, tienen un alcance limitado y generan presiones e intereses que atentan contra su integración profunda. Por su parte, el FOCEM constituye un instrumento que tiene un carácter más simbólico que práctico, excepto en el caso de Paraguay. Tiene un efecto positivo sobre el bienestar de los socios pequeños pero ese efecto es relativamente pequeño sobre Uruguay. En el caso de Paraguay, el impacto podría ser mucho más importante por su propia situación geográfica como país continental. En las simulaciones planteadas en el capítulo V se considera que los fondos del FOCEM se invierten en infraestructura fronteriza por lo que solo afecta los costos de transporte en el comercio con los socios de la región. Esto es cierto para Uruguay pero no para Paraguay, porque para este último, el comercio con el resto del mundo también se canaliza a través de sus socios del MERCOSUR, por lo tanto, una mejora en la infraestructura disminuiría los costos de transporte de todo su comercio. En todo caso, el FOCEM adquiere importancia como instrumento paliativo y como expresión de la voluntad política de atender el problema pero no puede esperarse que resuelva el problema. En un acuerdo de integración entre países de ingresos bajos y medios, como es el caso del MERCOSUR, los recursos que pueden asignarse a este tipo de fondos son limitados. Por lo tanto, hacia el futuro se requiere poner mucho énfasis en el uso eficaz de los mismos aunque un pequeño aumento de los fondos puede tener un impacto positivo sobre Paraguay.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1991). "Convergence across States and Regions". *Brooking Papers on Economic Activity* 1: 107-182.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1992). "Convergence". *Journal of Political Economy* 100 (2): 223-251.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth. Advanced Series in Economics*. McGraw Hill.
- Blyde, J. (2005). "Convergence Dynamics in MERCOSUR". Inter American Development Bank.
- Bouzas, R. (2003). "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR." Trabajo preparado para el Seminario "Global y Local: El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calfat, G. y R. Flores Jr (2001). "Questoes de geografia económica para o Mercosul", en D. Chudnovsky y J.M. Fanelli (coord.), *El Desafío de Integrarse para Crecer*, Buenos Aires: Red Mercosur-Siglo XXI Editores.
- Gigliotti, A. y M. I. Terra (1994). "MERCOSUR: localización de la producción. Un modelo de geografía económica", Documento de Trabajo 07/94, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Haddad, E.A., E.P. Domíngues y F.S. Perobelli (2002). "Aspectos regionais da Política Comercial Brasileira", Inter American Development Bank.
- Laens, S. y M. I. Terra (2005). "MERCOSUR: asymmetries and strengthening of the Customs Union- Options for the Common External Tariff", en "Deeper integration of MERCOSUR: Dealing with disparities", Inter American Development Bank, en edición.
- Midelfart-Knarvik, K.H., H.G. Overman y A.J. Venables (2000). "Comparative Advantage and the Economic Geography". *CEPR Discussion Paper 2618*.
- Midelfart-Knarvik, K.H. y H.G. Overman (2002). "Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?", *Economic Policy*, 17(35): 321-359.
- Olarreaga, M. y I. Soloaga (1998) "Endogenous Tariff Formation: The Case of MERCOSUR", *The World Bank Economic Review*, 12(2): 297-320, May.
- Puga D. y A.J. Venables (1998). "Trading Arrangements and Industrial Development". *The World Bank Economic Review*, 12(2): 221-249.
- Sá Porto, P.C. y O. Canuto (2002). "Mercosul: Gains from Regional Integration and Exchange Rate Regimes", UNICAMP: Instituto de Economía, mimeo.

Sanguinetti, P. y R. González (2006) “Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?”, Secretaría del MERCOSUR, agosto.

Terra, M. I. y M. Vaillant (1997). “Política comercial y política de infraestructura: un ejercicio de simulación de los impactos regionales del MERCOSUR”, Documento de Trabajo 07/97, Departamento de Economía, Universidad de la República.

Venables, A.J. (2003). “Winners and losers from regional integration agreements”. *The Economic Journal*, 113(490): 747-761.

