

# Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento?<sup>1</sup>

María Inés Terra

**En el caso del MERCOSUR, tanto las asimetrías estructurales como las de políticas o regulatorias son importantes**

El MERCOSUR al igual que la UE es una región en la que existen fuertes asimetrías de política y estructurales entre sus socios. Esas asimetrías han persistido en los últimos veinte años. Argentina y Uruguay mostraron un mejor desempeño del PBI per cápita pero Brasil diversificó su estructura productiva atrayendo industrias de alto contenido tecnológico e intensivas en mano de obra calificada. En un contexto de integración superficial, su tamaño jugó un rol importante para aprovechar economías de escala. Las asimetrías de política generan condiciones de competencia desiguales para los socios ubicados en distintos países. El MERCOSUR no logró implementar políticas eficaces para atender este problema. Los intereses de los socios y su capacidad de incidir en el diseño de políticas son dispares.

## 2. ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

1. *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Un obstáculo para el crecimiento?* María Inés Terra.

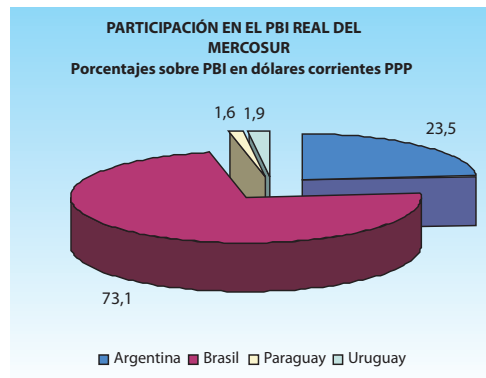
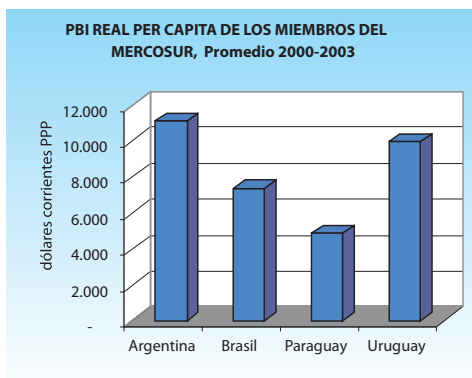
Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR) ines@decon.edu.uy

Este artículo recoge las conclusiones de los trabajos de Juan Cresta Arias, Alessia Lo Turco, Roberto Bouzas, Pedro da Motta Veiga e Inés Terra presentados en el libro "Asimetrías en el Mercosur ¿Impedimento para el crecimiento?" Coord. Fernando Masi y María Inés Terra. No obstante, la autora advierte que las expresiones vertidas y posibles errores de este artículo son de su exclusiva responsabilidad.

En el caso del MERCOSUR, tanto las asimetrías estructurales como las de políticas o regulatorias son importantes. Las primeras, por razones obvias: se trata de un acuerdo 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 superposición de incentivos al interior de los propios países.

### Asimetrías estructurales

El MERCOSUR presenta marcadas disparidades de tamaño y grado de desarrollo entre los países y las regiones que lo componen tanto en su estado actual como en su evolución. 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. En contraste, Uruguay y Paraguay juntos 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 del MERCOSUR, no está entre los más pobres; Argentina es el país más rico, mientras que Brasil se encuentra en tercer lugar y Paraguay en el último.



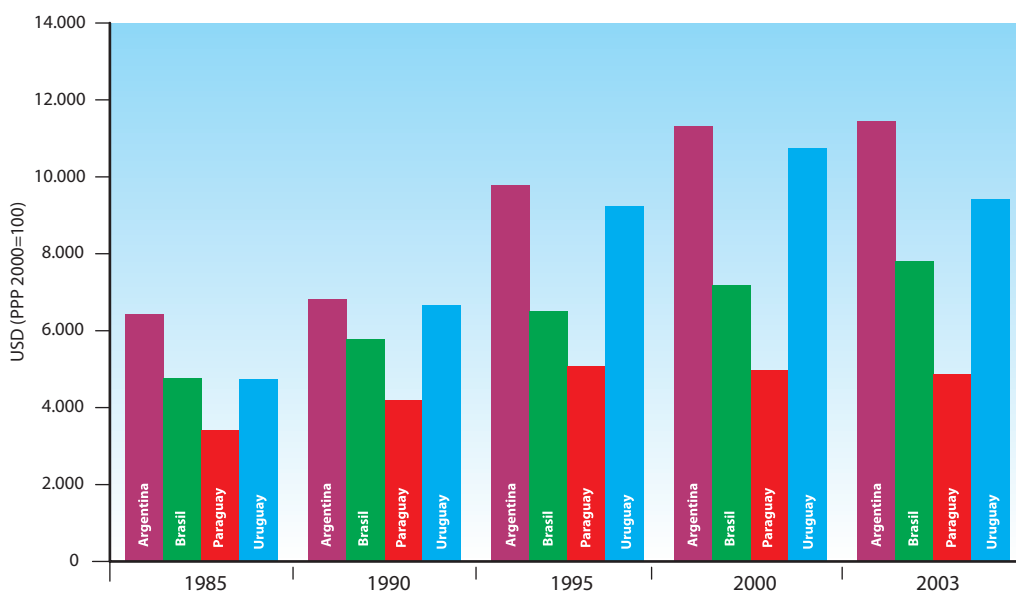
Fuente: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Sep. 2006

### Crecimiento económico

Durante el período 1985-2004 las diferencias de ingreso per capita tendieron a ampliarse porque Argentina y Uruguay mostraron un desempeño más dinámico que Brasil y Paraguay. El aumento de las desigualdades regionales coincide con el período en que se profundiza el MERCOSUR.

No hubo convergencia absoluta en el PBI per capita de los países y regiones del MERCOSUR. El fenómeno estuvo 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, deberían crecer a tasas más altas cerrando la brecha respecto a las economías más ricas, crecieron 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.

### Evolución del PIB per cápita de los socios principales del MERCOSUR (PPP 2000=100)



**Se puede afirmar que existe una marcada desigualdad entre regiones, tanto en tamaño como en grado de desarrollo y que esta situación ha persistido a lo largo del tiempo.**

Las regiones Norte y Noreste de Brasil, Noroeste de Argentina y Paraguay crecieron en forma más lenta que el resto del MERCOSUR porque predominaron los factores que retardan el crecimiento. 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.

En Argentina las desigualdades entre las regiones más ricas (Gran Buenos Aires, Patagonia, La Pampa y Cuyo) y las más pobres (Noreste y Noroeste) tendieron a disminuir a partir de 1995. En Brasil las desigualdades entre las regiones más ricas (Sudeste, Sur y Centro Oeste) y las más pobres (Norte y la del Noroeste) persisten durante todo el período.

De acuerdo al PBI, la mayor parte de la actividad económica se concentró en las regiones Sudeste y Sur de Brasil y el Gran Buenos Aires de Argentina. Sin embargo, de acuerdo al PBI per capita, las regiones más grandes no son necesariamente las más ricas. La Patagonia, el Gran Buenos Aires y La Pampa son las regiones con mayor PBI per capita. En contraste, las regiones del Sudeste y Sur de Brasil se ubican a un nivel intermedio.

Por su parte, los países pequeños 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. En contraste, Paraguay es el país más rezagado: se ubica como una de las regiones más pobres y de menor tamaño del MERCOSUR.

Se puede afirmar que existe una marcada desigualdad entre regiones, tanto en tamaño como en grado de desarrollo y que esta situación ha persistido a lo largo del tiempo. La ubicación de las regiones de mayor tamaño o mayor ingreso per capita se ha mantenido a lo largo del tiempo, mientras que se observan mayores variaciones en las regiones periféricas.

### **Desarrollo industrial**

Analizando la serie de factores vinculados al desarrollo industrial se constatan también marcadas asimetrías. A saber:

- **Protección.** Hubo una caída significativa de los aranceles. Esa liberalización comercial fue mayor para bienes de alta tecnología al interior de la región. En el último quinquenio se produce un incremento de la protección por parte de Argentina.
- **Comercio.** Aumentaron los flujos de comercio intra zona, especialmente las exportaciones. 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; donde la región solo ganó tres puntos porcentuales.
- **Ventajas comparativas.** Brasil tiene Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) respecto al resto de los países del MERCOSUR en bienes manufacturados de alta, media y baja tecnología. Argentina y Brasil aumentaron sus ventajas en numerosos sectores industriales, muchos de ellos de alta tecnología, mientras que los países pequeños progresaron en industrias de baja tecnología y procesadoras de recursos naturales. No obstante, los patrones exportadores originales no sufrieron cambios significativos.
- **Producción.** Los sectores de alta tecnología ganaron participación en la producción regional, en tanto que los de baja tecnología y procesadores de recursos naturales perdieron participación. A su vez, mientras Brasil ganaba participación en todos los sectores, los países pequeños la perdían, excepto Uruguay en sectores procesadores de recursos naturales.

- Especialización productiva. Los socios menores aumentaron su especialización en la producción de manufacturas basadas en recursos naturales en detrimento de los otros sectores. En contraste, Brasil, que es el país con un aparato productivo más diversificado, fue el único que diversificó su producción. Asimismo, aumentó la concentración geográfica de la producción, en particular, en sectores de alta tecnología.

Lo dicho indica que el MERCOSUR, como acuerdo de integración sur-sur, favorece el desarrollo industrial de los países más grandes y con estructuras productivas más diversificadas (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.

### Asimetrías de política

En los cuatro países del MERCOSUR existe una larga tradición de intervención del Estado para promover actividades productivas. A pesar de las políticas liberalizadoras implementadas en los noventa, coexisten instrumentos de política heredados de distintas épocas que tienden a generar condiciones de competencia desiguales para empresas ubicadas en diferentes regiones o países o en distintos sectores.

En el MERCOSUR, los instrumentos de política que resultan particularmente dañinos para el proceso de integración son los regímenes de promoción de inversiones, porque afectan las decisiones de localización de inversiones; los regímenes especiales de importación, entre ellos la admisión temporaria y el draw-back, porque afectan los procesos de complementación productiva; y las zonas francas, porque afectan todos los objetivos de integración profunda.

En contraste, no se identificaron instrumentos de política que contribuyan a una integración profunda. Los países diseñaron sus políticas de incentivos al margen del MERCOSUR. En particular, la carencia de políticas de competencia comunes y la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas constituyen obstáculos serios para el avance del proceso de integración.

### 3. ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

¿En qué medida la formación del MERCOSUR contribuyó a profundizar o atenuar las desigualdades regionales? ¿En qué medida el MERCOSUR contribuyó al aumento de la especialización y de la concentración geográfica de la producción industrial? ¿Cuál fue su impacto sobre el bienestar global y el crecimiento de los socios?

La liberalización preferencial ha contribuido a acentuar el proceso de polarización de las actividades industriales al interior del MERCOSUR. Por un lado, fortaleció las ventajas comparativas de los países abundantes en recursos naturales (Argentina, pero principalmente Paraguay y Uruguay); mientras que, por otro lado, este mismo proceso de integración favoreció la concentración de otras industrias con economías de escala, mayor contenido tecnológico e intensivas en mano de obra calificada en torno a Brasil, aún cuando este país no es abundante en ese recurso.

Por otra parte, como resultado de su tamaño, los socios pequeños suelen tener menor capacidad para incidir sobre decisiones claves para el proceso de integración y, como consecuencia, sobre la distribución de sus beneficios. El arancel externo común (AEC) acordado en Ouro Preto resultó especialmente conflictivo en el caso de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Los países pequeños consideran que es muy alto, que com-

**el MERCOSUR, como acuerdo de integración sur-sur, favorece el desarrollo industrial de los países más grandes y con estructuras productivas más diversificadas**

**Los países diseñaron sus políticas de incentivos al margen del MERCOSUR. En particular, la carencia de políticas de competencia comunes y la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas constituyen obstáculos serios para el avance del proceso de integración.**

**La liberalización preferencial ha contribuido a acentuar el proceso de polarización de las actividades industriales al interior del MERCOSUR**

**El arancel externo común (AEC) acordado en Ouro Preto resultó especialmente conflictivo en el caso de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Los países pequeños consideran que es muy alto, que compromete la inversión y la incorporación de nuevas tecnologías y, por ende, su crecimiento de largo plazo**

promete la inversión y la incorporación de nuevas tecnologías y, por ende, su crecimiento de largo plazo. Consiguientemente, optaron por reclamar excepciones y postergaciones, lo que obstaculizó el avance del 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.

#### 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. No obstante, la experiencia europea es muy distinta de la del MERCOSUR, por lo que no debe tomarse como un modelo a seguir pero pueden extraerse de ella elementos útiles a los efectos de discutir políticas para el MERCOSUR.

Estas políticas se remontan a la etapa de fundación de la Comunidad Económica Europea. Las políticas actuales se generaron a lo largo de varias décadas dando respuesta a los desafíos concretos que iban surgiendo. Fueron fuente de conflictos entre las autoridades nacionales y comunitarias y estuvieron sujetas a revisión permanente, verificándose un proceso continuo de aprendizaje en su implementación.

Sin embargo, existieron dos motores ideológicos que resultaron claves para el éxito del proceso: el enfoque liberal adoptado desde el comienzo por la Comunidad Económica Europea y el concepto de 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, 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.

Las primeras estructuradas en tres grandes grupos:

- 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 compatibles pero sujetas a ciertas condiciones);
- ayudas a la inversión de grandes empresas localizadas fuera de regiones desfavorecidas, ayudas a la exportación y a la operación (medidas generalmente consideradas como incompatibles); y
- ayudas para reestructuración, rescate, etc (medidas sujetas a una evaluación detallada por parte de la Comisión).

En cuanto a las segundas, en momentos clave del proceso de integración, cuando se requería lograr el apoyo para operaciones de reforma o de profundización del proceso de integración, la política de cohesión constituyó un vehículo para promover el consenso. Fue el mecanismo a través del cuál los países más ricos hicieron concesiones a los países más pobres con el fin de lograr que aceptaran los costos asociados a esos cambios.

El instrumento utilizado para implementar estas políticas fue la conformación de un conjunto de fondos con objetivos y procedimientos bien definidos. Los principales 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
- apoyo 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 asignaron nuevos fondos de desarrollo regional destinados a facilitar la convergencia de los nuevos miembros que se integraron al proceso. Existen reglas precisas para la asignación y la evaluación de los recursos de estos fondos.

La aplicación de estas políticas ha ido acompañada de esfuerzos continuos de evaluación cuantitativa de sus costos y beneficios. No obstante no existe consenso entre los investigadores respecto a los efectos de esas políticas. Algunos sostienen que su impacto ha sido escaso, que no han generado una disminución significativa en las disparidades medidas a través el ingreso per capita. Sin embargo, existe acuerdo respecto a que estos fondos tuvieron un impacto positivo 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.

**estos fondos tuvieron un impacto positivo 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

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 que existen diferencias muy grandes en los niveles de desarrollo de las regiones al interior de los países (Blyde, 2005). En efecto, algunas de las regiones más pobres se encuentran en los países más ricos.

El MERCOSUR no ha tenido una visión estratégica respecto al tratamiento de este problema. Desde su formación adoptó visiones muy dispares entre la forma de afrontar las asimetrías estructurales y las 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. A pesar de las enormes diferencias en tamaño relativo y el grado de desarrollo que caracterizan a toda 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. No se consideraron instrumentos de política para corregir las desigualdades entre regiones mientras que se aceptaron unos pocos instrumentos para contemplar las desigualdades entre países: mayores plazos y mayor número de excepciones en los cronogramas de convergencia al 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.

**El MERCOSUR no ha tenido una visión estratégica respecto al tratamiento de este problema. Desde su formación adoptó visiones muy dispares entre la forma de afrontar las asimetrías estructurales y las de política**

A partir de 2003 el tratamiento de las asimetrías estructurales ingresa en la agenda del MERCOSUR. Entre las decisiones más importantes en la materia se encuentra la decisión 19/04 del Consejo del Mercado Común (CMC) que creó un Grupo de Alto Nivel que realizó una propuesta para establecer y reglamentar un Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM). Dicho Fondo fue creado en el 2006 con aportes de los cuatro países, previéndose que 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 recibirá un 48% de los recursos, Uruguay un 32%, mientras que los socios mayores captarán un 10% cada uno. El destino de estos recursos está reglamentado, disponiéndose que en un comienzo deban 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.



**El MERCOSUR no logró implementar políticas eficaces para atender este problema. Los intereses de los socios y su capacidad de incidir en el diseño de políticas son dispares.**

En 2003 también se adoptaron un conjunto de decisiones que contemplan las reivindicaciones de los socios menores, aceptándose 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 de un plan para superar las asimetrías y la decisión 33/07 crea un grupo de alto nivel para formular una propuesta. 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 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 Paraguay ha promovido el trato especial y diferenciado.

## CONCLUSIONES

El MERCOSUR no logró implementar políticas eficaces para atender este problema. Los intereses de los socios y su capacidad de incidir en el diseño de políticas son dispares.

Las políticas de competencia en la UE constituyeron un elemento esencial en el proceso de integración europeo. Por otra parte, las instituciones supranacionales tuvieron un rol importante para disciplinar los intereses de los Estados nacionales. El control de ayudas estatales fue otro central en el tratamiento de las asimetrías de política en la UE. Las políticas de cohesión cobraron forma mucho más tarde porque en los primeros años contaron con pocos recursos. Muchas veces los nuevos compromisos en materia de políticas de cohesión se utilizaron como mecanismo de compensación de las regiones más ricas a las más pobres cuando se les exigía profundizar los lazos con sus socios.

En el caso del MERCOSUR, la agenda de tratamiento de las asimetrías es tan o más conflictiva que la de la UE, sin embargo, no existen mecanismos político-institucionales para hacerla efectiva. En el caso de la UE la Comisión jugó un papel clave para defender los intereses comunes. Sin embargo, las perspectivas de contar con instituciones supranacionales en el MERCOSUR son prácticamente nulas en el mediano o corto plazo.

Otro aspecto clave 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.

En contraste con la UE, la agenda de tratamiento de asimetrías del MERCOSUR parece orientarse a atender las asimetrías estructurales. Las políticas que otorgan excepciones a los socios menores, si bien pueden tener un efecto positivo sobre el bienestar de la región, tienen un alcance limitado y generan distorsiones 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. Puede esperarse que favorezca a

los socios pequeños pero, en el caso de Uruguay, ese efecto es relativamente pequeño. En el caso de Paraguay, el impacto podría ser mucho más importante por su propia situación geográfica como país continental. En definitiva, 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. 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 lo resuelva. Por lo tanto, hacia el futuro se requiere poner mucho énfasis en el uso eficaz de los mismos.



Constituyente 1502 / Piso 6  
Montevideo / URUGUAY

Tel.: + 598 2 410 6449  
Fax: + 598 2 410 6450  
E-mail: [pub@decon.edu.uy](mailto:pub@decon.edu.uy)  
[www.decon.edu.uy](http://www.decon.edu.uy)



Coordinación de la serie: Tabaré Vera  
[tabare@decon.edu.uy](mailto:tabare@decon.edu.uy)