

Asimetrías y Procesos de Integración

Lic. Gustavo Rojas
MIEMBRO CICODI

Los acuerdos integración económica pueden ser analizados como meros acuerdos de acceso a mercados. Todavía, cualquier liberalización genera efectos dinámicos que afectan las trayectorias de desarrollo y crecimiento económico de los países. Los efectos, a su vez, dependen de las condiciones domésticas de cada país. Adicionalmente, la evaluación de estos efectos debe ser realizada en el contexto de los proyectos de desarrollo de cada país. Así, la distribución tanto de los costos cuanto de los beneficios del proceso de integración no se da de forma ecuánime entre los países/regiones y, a la larga, la agudización de estas disparidades, acompañada de la ausencia de un debido tratamiento a este problema, puede conducir a tensiones políticas insostenibles, comprometiendo el desarrollo sano del proceso de integración.

Siguiendo esta lógica, en el marco de los acuerdos de integración regional, deben distinguirse dos tipos diferentes de asimetrías: aquellas originadas por factores estructurales y las creadas por políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países. Las asimetrías estructurales advienen de las diferencias considerables de tamaño económico, grado de desarrollo, niveles de ingreso, posición geográfica, infraestructura, calidad de las instituciones, entre otras, y se refieren a los condicionamientos a la capacidad de las economías de apropiarse de los potenciales beneficios de una mayor integración de los mercados, estando presentes desde el punto de partida del acuerdo. Ya las asimetrías de políticas pueden propagarse a través de derrames transfronterizos de carácter macroeconómico y generar efectos perversos sobre el proceso de asignación de recursos, introduciendo externalidades regionales negativas y provocando problemas distributivos, distorsionando la competencia y, consecuentemente, provocando el incremento de las brechas estructurales (Bouzas, 2005).

Si nos volcamos hacia la experiencia europea, veremos que esta reconoció tempranamente la importancia de los aspectos distributivos. Las condiciones socioeconómicas de los países europeos y el contexto político-histórico en el cual se dio la firma del acuerdo fundacional lo hace una experiencia única, imposible de ser trasplantado hacia otras experiencia de integración, pero que nos puede servir para sacar algunas enseñanzas básicas, principalmente en lo que se refiere a sus aspectos procesuales de implementación de mecanismos de trato de las asimetrías.

La creación del mercado común debía permitir garantizar el desarrollo de los miembros y eliminar las diferencias de desarrollo entre las regiones. Aún que los niveles de desarrollo de los miembros fundacionales eran considerablemente similares, nótese que ya en la firma del Tratado de Roma, aún que con montos no tan significativos, se crea el Fondo Social Europeo, destinado a fomentar el empleo y la movilidad laboral. Además, la identificación de las acciones de los Estados como objeto de una política de competencia en la legislación primaria de la comunidad, es seguida por sucesivos eventos que van transcurriendo a lo largo de su desarrollo (la reestructuración económica mundial de los años setenta y la incorporación de los nuevos miembros durante los ochenta) que van poniendo de manifiesto las diferencias de desarrollo entre sus miembros y la necesidad de se alcanzar un trato adecuando que conlleve a la conformación de un Mercado Común. Tras las crisis fiscales de los setenta y un periodo de estagnación del proceso de integración entre los setenta/ochenta, el proceso europeo retoma su vigor a partir de mediados de los ochenta. La disfuncionalidad de las ayudas estatales con la profundización del mercado común, en un contexto donde los estados tenían disminuida su capacidad crediticia, fundamentó una redefinición de las

políticas nacionales y la conformación de una estrategia de convergencia comunitaria más clara, basada en criterios de promoción más horizontales y de afianzamiento de la competencia.

La coordinación entre los Estados y la instituciones comunitarias fue la clave durante ese momento: se trasladaba parte de las políticas nacionales al ámbito comunitario, promoviendo en paralelo la cooperación internacional entre los Estados y direccionando parte de los Fondos Estructurales que se iban creando hacia nuevos objetivos de promoción de la competitividad. Los desacuerdos entre los Estados y la Comisión cuanto a la incompatibilidad de las ayudas estatales terminaron siendo sanadas por los dictámenes del Tribunal Europeo de Justicia, que con el transcurrir del proceso terminó generando una larga jurisprudencia, posibilitando criterios de clasificación claros, privilegiando las ayudas nacionales direccionadas hacia regiones desfavorecidas (Bouzas y Motta Veiga, 2007). Por el otro lado, las actividades de promoción de investigación y desarrollo ganaban crecientemente más peso en la nueva política comunitaria que se gestaba.

Las intervenciones financiadas por los diversos Fondos Estructurales son subvenciones no reembolsables que operan bajo distintos criterios de cofinanciación. Estas se centraron en el establecimiento de inversiones productivas, desarrollo de infraestructura y capacitación. La primera significativa reforma de los fondos se dio en paralelo al relanzamiento del proceso de integración europeo tras la firma del Acta Única Europea (1986). Esta significó la introducción del concepto de *cohesión económica*, estableciéndolo como uno de los tres pilares de la Comunidad Europea, al mismo nivel del Mercado Único y de la Unión Económica Europea, compatibilizando medidas de profundización del mercado único con un incremento significativo de sus montos y objetivos específicos, redireccionándolos hacia un enfoque centrado en la promoción del desarrollo regional (Cecchini, 1988). Esta política ha ido paulatinamente pasando de la promoción de acciones con un enfoque compensatorio hacia otro que apunta en dirección a la promoción de capacidades.

Además, a fin de se acercar a criterios más integrales en la búsqueda del trato de las asimetrías, hay una búsqueda por compatibilizar las reglas aplicadas a las ayudas nacionales de carácter regional a los esquemas y programación de los Fondos Estructurales, maximizando la eficiencia económica de los recursos dispensados. Esta preocupación viene ganando especial relevancia tras los desafíos presentados a la política de cohesión europea con la reciente ampliación de los miembros hacia el leste y sus inevitables desafíos para la manutención de la cohesión interna del bloque.

La ampliación implicó una intensa disputa entre la Comisión y los Estados en el establecimiento de los nuevos criterios de elegibilidad de las ayudas nacionales y de los Fondos Estructurales, resultado de la disminución del promedio del PIB *per capita* del bloque, implicando en criterios más restrictivos en la determinación de las regiones potencialmente receptoras de ayudas.

La descentralización de los mecanismos de implementación de los Fondos, donde intervienen actores de diversos ámbitos, promueve un mayor acercamiento con los problemas a ser enfrentados, estando la Comisión encargada de supervisar su eficacia, desembolsando progresivamente las contribuciones y llevando a cabo anualmente evaluaciones junto a los Estados cuanto al desarrollo de sus proyectos. Eso ha sido un motor en la búsqueda de nuevas respuestas a los constantes desafíos y promotor de un rico proceso de aprendizaje.

Si miramos hacia el proceso de desarrollo del tema de las asimetrías dentro del MERCOSUR veremos que, al negociarse el Tratado de Asunción (1991) se dejó deliberadamente de lado todo tratamiento especial para Paraguay y Uruguay. Sólo se reconocieron diferencias puntuales de ritmo en la aplicación del programa de liberalización comercial, permitiendo además un mayor número de productos de estos países en las listas de excepciones y regímenes de origen más flexibles para Paraguay. El principio de reciprocidad fue el dominante, en parte por el “espíritu” reinante durante la Ronda del Uruguay, en parte por el hecho de que el tratado del bloque fue negociado en paralelo con el acuerdo bilateral de complementación económica (ACE 14) entre

los dos socios de mayor dimensión económica del bloque. Para los países menores, quedarse fuera del bloque significaría a la larga la erosión de las preferencias comerciales conseguidas anteriormente, lo que les llevó a terminar aceptando los términos definidos. En contrapartida, las decisiones del bloque serían tomadas por consenso.

Durante las negociaciones para la implementación del Arancel Externo Común, paralela a la puesta en marcha de la iniciativa del ALCA, la estructura arancelaria tendió a reproducir las alarmantes asimetrías existentes entre los miembros, siendo casi una reproducción de la estructura brasileña, pero permitiendo excepciones temporales y plazos más largos en especial para las menores economías. Todavía, esta misma estrategia, eficiente a corto plazo, fue la misma que contribuyó más tarde para la fragilidad de la estructura de funcionamiento del bloque, donde cuestiones esenciales para la creación de políticas comunes fueron siendo postergadas en cambio de una estrategia de combate a las asimetrías basada en la promoción de excepciones transitorias que, con el pasar del tiempo, se mostraron permanentes, postergando indefinidamente la profundización del mercado.

Los significativos aumentos del comercio intrarregional tras la firma del tratado constitutivo en un contexto de liberaciones comerciales unilaterales y consolidación de las reformas económicas en Brasil y Argentina, redujeron el peso de las discusiones alrededor del fortalecimiento institucional y las enormes disparidades en las estructuras socioeconómicas de los países miembros, tanto interna cuanto comparativamente.

Ante la ausencia de una política de promoción regional, teniendo, en parte, como única herramienta de promoción de sinergia productiva la Política Automotriz, Porta (2005) afirma que aún que los instrumentos promocionales aplicados por los países son predominantemente de carácter horizontal y tengan un impacto relativamente neutro para el proceso de integración, hay un número no despreciable de instrumentos con potenciales impactos corrosivos para el proceso, sea por su naturaleza o por la dimensión de los incentivos explícitos. La aplicación generalizada de regímenes de Promoción de Inversiones y de Admisión Temporal, acompañado de sistemas de Draw-Back y la persistencia de Zonas Francas, han explicitado la permanencia indefinida de estas medidas tenidas como de carácter transitorio, como también han generalizado alguno de estos instrumentos pensados inicialmente como instrumentos de compensación por las asimetrías estructurales. Además, la persistencia en estados federales, como Argentina y Brasil, de políticas regionales de incentivos fiscales han tenido cierto impacto en la relocalización de actividades, aún que de modo decreciente (Sanguinetti y González, 2006).

La falta de una mayor preocupación con la construcción de políticas comunes cobró sus costos con el pasar del tiempo, especialmente tras la devaluación del real en 1999 y la consecuente caída del comercio intrarregional, poniendo en evidencia la propia base del modelo de integración en curso. Al desaprovecharse el potencial de crecimiento por medio de la especialización y la complementación productiva-comercial intra-regional, se incrementaron los costos del ajuste demandado por las nuevas condiciones de competencia entre los socios, dificultando la reconversión de los recursos afectados. Exactamente la ausencia de esta mayor coordinación puso en relieve un tema hasta entonces no abordado incisivamente en las tratativas, la cuestión distributiva en el interior del bloque, una vez que la brecha de competitividad entre los miembros tendió a reproducirse a lo largo del tiempo, teniendo como consecuencia la ampliación de las asimetrías estructurales.

Vivenciando un constante cuadro de distintas disparidades y descoordinación, Brasil, por la propia escala de su mercado tendió a generar incentivos más seguros para la radicación de actividades productivas en su territorio, desaprovechando potenciales ganancias conjuntas. Junto a su mayor capacidad financiera para políticas de promoción, estos factores han agudizado también las evidencias cuanto a las asimetrías en la composición sectorial productiva, reflejada en parte en la composición de las exportaciones de los países, y la desigualdad en la intensidad de la

interdependencia regional. De este modo, hoy vivimos la paradoja de que el MERCOSUR y la Argentina tienen un peso relativo menor para Brasil que si comparado con el pasado (INTAL, 2006).

Frente a ese escenario de descoordinación y fragmentación de mercados, apenas en 2003, en la Cumbre de Asunción, el bloque reconoce formalmente la existencia de las asimetrías en el bloque, en gran medida porque Brasil y Argentina se vieron obligados a “moverse” tras las crecientes disconformidades de los menores con los resultados del bloque y la posibilidad de “huida” hacia otras alternativas de acuerdos comerciales. La alternativa encontrada fue la constitución en 2005 del Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM). Pese a que la contribución y uso de los recursos tenga un carácter redistributivo, la falta de un marco estratégico de prioridades, evidenciado tanto en sus normativas de funcionamiento cuanto en los proyectos aprobados, torna difícil pensar que sus insignificantes recursos puedan causar algún efecto significativo en relación al trato de las estridentes asimetrías estructurales del bloque.

En síntesis, la tarea más urgente del MERCOSUR en el campo de las asimetrías estructurales y de política es la de someter a algún tipo de disciplina común las prácticas más distorsivas de la competencia que se encuentran en vigor. Si no se puede asegurar este nivel básico de armonización de políticas o supervisión centralizada, resulta difícil imaginar que puedan producirse avances hacia formas más consolidadas de coordinación como las políticas regionales de compensación de las asimetrías estructurales, los programas regionales de competitividad o una coordinación macroeconómica más intensa. A menos que el MERCOSUR registre avances sustantivos en relación al tratamiento de estas asimetrías, es improbable que pueda progresar de forma sostenida hacia una mayor integración económica. De no haber ninguna alteración significativa, probablemente el proceso de integración seguirá su senda de inestabilidad, acomodándose a los altibajos del ciclo económico de los países, alternando períodos de creciente interdependencia con otros de fragmentación de los mercados (Bouzas, 2004).

A su vez, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) es una experiencia única de integración “norte-sur”. Según Blecker (2005) el NAFTA pone de manifiesto las limitaciones impuestas por una forma de integración regional meramente basada en una naturaleza meramente económica, evidenciando que para complementar los esfuerzos de integración económica se torna necesario aplicar políticas de cohesión social.

El tamaño tan dispar de las economías puede explicar el patrón de comercio tan desigual y dependiente de las demás economías con relación a la mayor potencia económica mundial. Todavía, el carácter intraindustrial del comercio entre México y EE.UU. contradice la idea clásica de que los países exportan de acuerdo a su perfil de especialización y abundancia de factores. Estos cambios en la estructura comercial de México han sido fruto de la creciente integración económica con las estructuras productivas americanas. Su contraparte ha sido la desintegración interna del aparato productivo mexicano. Eso porque las importaciones intermedias terminaron desplazando a la producción interna, incapaz de enfrentar la libre competencia.

Así, los cambios estructurales que ha supuesto la integración implicaron menor complejidad y diversificación, fruto principalmente de las actividades de *maquila*, tornando los procesos productivos más cortos y, consecuentemente, generando un menor valor agregado (Reyes, 2002).

Si en la industria manufacturera el incremento del empleo se dio en aquellas industrias volcadas hacia la exportación, más eficientes y consecuentemente en número menor y demandantes de mano de obra con elevado nivel cualitativo, consecuentemente la apertura a la libre competencia con los productos americanos provocó una pérdida de los puestos de trabajo en aquellas actividades direccionadas hacia el mercado interno, cualitativamente menos eficaces y consecuentemente de mayor número. El salario de los trabajadores mexicanos más especializados ha tendido a aumentar más que el de los de menor calificación. Eso ha producido la agudización de las desigualdades internas en el país. Debido a su localización, las transformaciones en el sector productivo han

tendido ha promover mayores disminuciones de los salarios en el centro y especialmente en el sur del país que en el norte, próximo a los EE.UU. (Lopez-Cordova, 2001).

Estos resultados han ido en contra de las perspectivas iniciales ventiladas a lo largo del proceso de negociación del tratado durante la gestión de Salinas. Se esperaba que la convergencia entre los países se daría por medio de las fuerzas del mercado. La firma del acuerdo atraería tecnología por medio del incremento considerable de las IED, incrementando la tecnología mexicana y la productividad del sistema productivo, financiando la balanza de pagos y disminuyendo las tasas de interés, lo que conllevaría hacia el crecimiento económico (Mattli, 1999).

Contradictoriamente, estos determinantes del actual mercado laboral mexicano han resultado una creciente migración de trabajadores hacia los EE.UU., traducido en mecanismos “informalmente solidarios” de distribución de recursos entre ambos países, llegando las remesas de mexicanos en el exterior a representar la segunda fuente de divisas del país, superando las IEDs.

Aún si interpretados acuerdos como el Acuerdo de Cooperación Ambiental y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte como un acercamiento a algún tipo de “piso” en materia de políticas regionales, estos son resultados del tratamiento de cuestiones “defensivas” por parte de la legislatura americana, frutos de diversas presiones de grupos de interés de la sociedad americana.

La única iniciativa que se asemeja a un acercamiento del trato de las asimetrías estructurales en el bloque, el Banco de Desarrollo de América del Norte, opera en México con recursos estadounidenses, financiando obras de infraestructura en ambos los lados de la frontera. Académicos como Robert Pastor (2004) han propuesto fondos para la promoción de la infraestructura y capacitación con un carácter marcadamente redistributivo, pero son aún apenas ideas, difíciles de ser vistas como viables frente a los crecientes déficits por los cuales pasa la economía estadounidense.

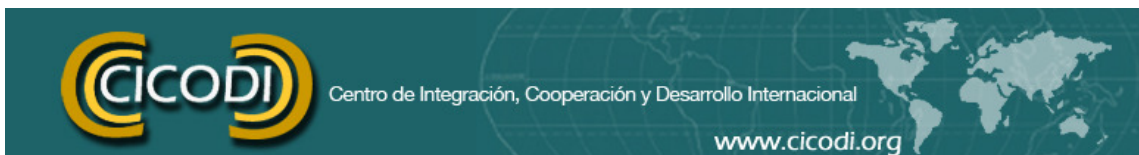
Lic. Gustavo Rojas. Brasileiro. Licenciado en RRII por la PUC Minas – Brasil y alumno del Programa de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales de FLACSO/UDESA/UB. Miembro del Foro Universitario del MERCOSUR. Ha sido trainee de la Subsecretaría de Asuntos Internacionales del Estado de Minas Gerais y de la Cámara de Comercio Luso-Brasileña, pasante del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya y consultor del IPE-UNESCO. Actualmente, se desempeña como asistente del Sector Económico de la Embajada del Brasil en Buenos Aires. El presente artículo fue expuesto en la materia: Economía Política de la Integración Regional, de la Maestría que cursa actualmente.

Bibliografía

Blecker, R. (2005): *Mecanismos para enfrentar las asimetrías sociales y económicas en el proceso de integración en América Latina: el caso de América del Norte*, in Machinea, J.L. y Uthoff, A (eds.), Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas, CEPAL, Santiago.

Bouzas, R. y Motta Veiga, P. (2007): La Experiencia Europea en el Tratamiento de las Asimetrías Estructurales y Política: Implicaciones para el MERCOSUR, mimeo.

Bouzas, R. (2005): *Mechanisms for Compensating the Asymmetrical Effects of Regional Integration and Globalization: The Case of Mercosur*, in P. Giordano, F. Lazafame and J. Meyer-Stamer (eds.), Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin America and Caribbean, IDB, Washington.



Bouzas, R. (2004): *La dinámica institucional y normativa: un balance*, en B. Kosacoff (coord.), Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR, CEPAL, Buenos Aires (www.cepal.org/argentina)

Cecchini, P. (1988): The European Challenge: 1992 The Benefits of a Single Market, Wildwood House Ltd, Aldershot, UK.

INTAL, Informe MERCOSUR, 2005-2006, Informe Número 11

Lopez-Cordova, E. (2001), *NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for an FTAA*, INTAL-ITD-STA, Occasional Paper Num 9, July.

Mattli, W. (1999): The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond. Cambridge University Press, U.K.

Pastor, Robert (2004): *North America's seconde decade*; Foreign Affairs, v. 83, n.1, enero-febrero, pp. 124-135.

Porta, F, B. Kosacoff y G. Baruj (2005): *Políticas Nacionales y la Profundización del MERCOSUR. El Impacto de las Políticas de Competitividad*; BID, Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades, Rio de Janeiro, 6-7 de Julio.

Reyes, F. (2002): *Important Coefficients and Structural Transformations in the North American Economies* in Economic Systems Research, v.14, pp. 257-273

Sanguinetti, P. y R. González (2006); Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?, Secretario del Mercosur, Agosto.