

0101244  
I24

46290

**Consejo Federal de Inversiones**

**Provincia de Buenos Aires**

**“EL EFECTO DE LAS ASIMETRÍAS EN  
EL  
MERCOSUR SOBRE LA PROVINCIA DE  
BUENOS AIRES”**

Primer Informe Parcial:

Etapas II: Construcción del Marco Teórico

15 de Septiembre de 2006

Realizado por: Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE)  
La Plata – Buenos Aires - Argentina

## ***Tabla de Contenidos***

INTRODUCCION .....	3
1. DEFINIENDO LAS ASIMETRÍAS .....	5
Asimetrías Estructurales .....	5
Asimetrías de Política .....	6
Asimetrías Macroeconómicas o Coyunturales .....	7
2. LAS ASIMETRÍAS EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL .....	9
3. ASIMETRÍAS, COMERCIO E INTEGRACIÓN REGIONAL .....	11
Teorías del Comercio Internacional y su interacción con el concepto de asimetrías en el marco de un AIR .....	11
Las teorías tradicionales del comercio internacional .....	12
Nuevas teorías del comercio internacional .....	14
Definiendo un concepto clave: la Distancia .....	18
El rol de las asimetrías en el marco de un AIR y los diversos patrones de acuerdos. ....	19
5. MERCOSUR: HISTORIA E INSTITUCIONES .....	21
6. ANÁLISIS, RECOPIACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS PRESENTES EN EL MERCOSUR .....	25
Asimetrías Estructurales .....	25
Producto, población y superficie .....	25
Comercio Exterior .....	28
Contradicciones entre variables .....	32
Asimetrías de Política .....	33
La cuestión arancelaria .....	33
Las políticas tributarias .....	34
Los incentivos .....	36
La cuestión financiera .....	37
Coincidencias en las Asimetrías tipo II .....	39
Asimetrías Macroeconómicas o Coyunturales .....	40
Interdependencia macroeconómica, salvaguardas y sostenibilidad del Mercosur .....	44

7. ASIMETRÍAS: SITUACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	46
Asimetrías tipo I para la Provincia de Buenos Aires .....	46
Producción y variables sociales .....	46
Comercio exterior .....	49
Asimetrías Tipo II que afectan especialmente a la Provincia.....	55
8. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y ASIMETRÍAS: ASPECTOS TEÓRICOS .....	57
Los determinantes de la IED.....	57
IED, guerra de incentivos y asimetrías .....	58
Referencias .....	61

## **INTRODUCCION**

El presente estudio tiene como principal objetivo ofrecer un análisis del efecto de las asimetrías en el Mercosur y las consecuencias de las mismas sobre la producción y el comercio haciendo énfasis en el impacto de estas sobre la Provincia de Buenos Aires. Para situar a la Provincia dentro del Mercosur, primero debemos enmarcar la discusión en términos agregados para luego pasar a un análisis pormenorizado de la situación de Buenos Aires frente al bloque comercial. La discusión teórica se hará en el marco de la teoría de la integración regional. En lo empírico, remarcaremos especialmente dos dimensiones de análisis: la dimensión temporal, que diferencia qué ocurrió antes y después de iniciada la integración regional; y la dimensión espacial que distingue entre el comercio nacional y provincial intra y extra Mercosur. A fin de cumplimentar lo propuesto, el trabajo se estructura en los capítulos (o secciones) que a continuación se describen. En la primer sección se presenta una taxonomía de las asimetrías relevantes para el caso de bloques regionales. Posteriormente, se revisa en la teoría económica las interrelaciones que existen entre las asimetrías, el comercio esperado entre países y los Acuerdos de Integración Regional (AIR). Una vez construido el esquema conceptual de análisis, se busca validar en los datos del Mercosur y de la provincia de Buenos Aires los efectos de estas interrelaciones. El primer paso del trabajo empírico consiste en listar distintos tipos de asimetrías relevantes para el Mercosur -considerando en forma especial la economía bonaerense- y clasificarlas dentro de la taxonomía propuesta. Seguidamente, se realiza un análisis no condicionado del comercio sectorial del bloque, evaluando la situación previa y posterior a su constitución buscando detectar comportamientos sectoriales diferenciados y listar sectores sensibles a la interacción asimetrías-integración. En este punto se determinarán los sectores sensibles para la economía Argentina y luego considerando la especificidad productiva y de comercio exterior de la provincia de Buenos Aires se determinarán los sectores sensibles para la economía bonaerense. Dado que en el bloque el debate sobre la relación comercio, asimetrías artificiales, e inversiones es muy importante, en la sexta sección se efectuará un análisis de las IED durante el proceso de integración. En el siguiente apartado, se presentará una discusión teórica-metodológica acerca de la mejor forma de realizar un análisis econométrico para establecer relaciones de causalidad entre las asimetrías, la integración y el comercio. En particular, se analizarán los avances recientes en el campo de las ecuaciones gravitacionales. El modelo econométrico de la octava sección pretenderá capturar los efectos generales de las asimetrías sobre el comercio así como las implicancias directas e indirectas del Mercosur en los patrones de comercio observados. En la siguiente etapa del trabajo se estudiará la experiencia internacional a los efectos de extrapolar lecciones externas sobre el tratamiento de las asimetrías en procesos de integración principalmente en lo que se refiere a la disparidad a nivel subnacional. Se hará particular referencia al caso europeo

cuidando de evaluar cuan trasladables son las políticas implementadas en el pasado a la actual situación del Mercosur. Finalmente, en base a la evidencia recogida en las distintas etapas se presentarán las conclusiones de los estudios realizados y se elaborarán recomendaciones de políticas adecuadas para obtener, en alguna medida un salto de calidad en la integración dentro del Mercosur y fundamentalmente reducir los efectos nocivos de las asimetrías sobre la Provincia de Buenos Aires.

## 1. DEFINIENDO LAS ASIMETRÍAS

El término asimetría proviene de un concepto geométrico y se utiliza comúnmente para indicar diferencias en las partes de un todo. En el plano económico, esta palabra aparece de forma recurrente en el tratamiento de los Acuerdos de Integración Regional (AIR) y se puede definir preliminarmente a las asimetrías como diferencias entre los países que conforman este tipo de bloques.

Refinando la definición, podemos considerar asimetría a todo elemento o característica que diferencia a dos o más países que forman parte de un AIR, las más importantes de estas divergencias refieren a disparidades de competitividades relativas originadas por diferentes causas. Su existencia, determina cambios en las decisiones de producción y afecta tanto los intercambios comerciales entre los integrantes, como a los montos de inversión relacionados con dicho comercio, generando, como resultante, flujos diferentes a los que se hubieran observado de no mediar dicho factor de diferenciación en el proceso de integración.

En gran medida la viabilidad de un AIR depende del manejo que se realice respecto de las asimetrías existentes entre los diferentes países de la región. En el imaginario colectivo, su existencia se advierte como un factor negativo en el proceso de integración, sin embargo, como se vera más adelante, bajo distintos modelos teóricos, las asimetrías son el fundamento por el cual dos o más países deciden integrarse para aprovechar las ventajas de especialización que derivan de los intercambios.

Dado que deben ser tomadas en cuenta a la hora de avanzar en los procesos de integración, resulta relevante su tratamiento teórico en cuanto a definición, clasificación, identificación, e impacto de manera tal que nos permita impulsar medidas en este sentido. Ya hemos dado entonces respuesta a la pregunta de qué son las asimetrías, ahora pasaremos a la clasificación de las mismas.

En los últimos años se han realizado una serie trabajos que tratan la problemática de las asimetrías en el Mercosur, entre los cuales podemos destacar los de Bouzas, 2003 y Giordano et al., 2004. Estos hacen referencia a dos tipos de asimetrías: las *naturales* o *estructurales*, que denominaremos asimetrías de Tipo I ; y las *artificiales* o creadas por la acción gubernamental de aquí en adelante asimetrías Tipo II. En el presente informe introduciremos una nueva categoría denominada asimetrías *coyunturales* o *macroeconómicas* (asimetrías Tipo III).

### **Asimetrías Estructurales**

Las diferencias de tamaño (sea este medido en términos territoriales, poblacionales como en términos económicos) y de atributos son las causantes de las asimetrías estructurales o de Tipo I . En lo que se refiere a tamaño, la dimensión económica

hace referencia a la dotación de recursos y principalmente al PBI, a través del mismo puede obtenerse una medida del tamaño económico de un país o región. Las diferencias de cualidades se manifiestan en divergencias en términos de estructura productiva, nivel de ingreso per capita, tecnología disponible, infraestructura y mano de obra, entre otras muchas. Podemos decir, en principio, que este tipo de asimetrías son creadoras de comercio, en la medida que favorezcan el intercambio. En otras palabras, este comercio es factible dadas las capacidades factoriales diferentes y complementarias.

Por tanto, desde este punto de vista la presencia de estas asimetrías "naturales" no generarán externalidades negativas de peso. Sin embargo debe hacerse un análisis más profundo, y preguntarnos que sucedería si las asimetrías fueran generadas por diferencias no deseadas desde el punto de vista social tales como la existencia de mano de obra poco calificada, salarios excesivamente bajos, una regresiva distribución del ingreso, el uso de mano de obra infantil o la depredación de los recursos naturales. En estos casos, es necesario implementar los mecanismos necesarios para corregirlas, y de ser imposible, al menos atenuar su efecto por medio de políticas en tal sentido. Dado que los países perjudicados por este tipo de asimetrías probablemente no dispongan de los fondos necesarios para implementar las políticas tendientes a mitigar los efectos no deseados, sería oportuno que estas tareas correctivas se trabajen en forma colectiva entre los integrantes del AIR. Es importante destacar que en el caso de que un país posea asimetrías negativas importantes, el mismo se encontraría en una encrucijada, ya que si abriera su economía al comercio estaría operando la asimetría con las consiguientes externalidades indeseadas, y si no lo hiciera perdería las ganancias generadas por el comercio, de modo que la apertura generaría una especialización empobrecedora y la autarquía un statuquo indeseable.

### ***Asimetrías de Política***

Las asimetrías Tipo II son originadas por distintos mecanismos de intervención que tienen como fin, a través de la captación o reasignación de recursos, la expansión del empleo y la producción fundamentalmente en zonas atrasadas, ejemplos son las políticas publicas orientadas a promover las exportaciones, la sustitución de importaciones o la radicación de distinto tipo de actividades. Dentro del abanico de medidas posibles pueden distinguirse incentivos fiscales de todo tipo, como políticas financieras preferenciales con plazos y tasas de interés diferenciales o subsidiadas, las actividades tendientes a la promoción comercial y de inversiones, los subsidios directos e indirectos, la lisa y llana participación estatal en el capital de la empresa, la provisión de la infraestructura requerida por el productor, el suministro de servicios públicos a tarifas preferenciales, entre otras tantas.

Si bien las políticas públicas tendientes a crear ventajas competitivas a nivel nacional gozan de cierta aceptación, al extender el análisis y teniendo en cuenta que

nuestro punto de partida es un AIR, si las medidas son implementadas unilateralmente, nos encontraremos en presencia de una nueva asimetría "artificial". Esta generara una nueva asignación de recursos dentro del bloque y no siempre mejorará el bienestar conjunto y por tanto no será tomada de buena gana por el resto de los integrantes del bloque. Estos otros, podrían tomar medidas tendientes a recomponer la situación previa generando una situación poco deseada denominada "guerra de incentivos". Esto mismo puede ocurrir cuando los socios implementen políticas no coordinadas para competir en un mercado o atraer inversiones. Resulta entonces necesario un plan de acción común de forma tal que aunen esfuerzos para que las acciones tiendan a favorecer a la totalidad del AIR.

### ***Asimetrías Macroeconómicas o Coyunturales***

Tal como se ha indicado, en la teoría actual se hace referencia a dos clases de asimetrías. En el presente informe se propone incorporar un nuevo tipo que denominaremos asimetrías macroeconómicas o coyunturales (asimetrías Tipo III). Estas operan a través de los canales de interdependencia que se abrieron entre economías que forman parte del bloque. Al formar el AIR, estrechamos los lazos que nos unen a nuestros socios y de esta forma, se crean canales de transmisión mas profundos que con el resto del mundo. Por otro lado, al anular los aranceles intra zona, se limita el uso de un instrumento para compensar los shocks del socio con alteraciones transitorias en los aranceles.

El origen de las asimetrías macroeconómicas se encuentra en la existencia de ciclos no sincronizados provenientes de shocks asimétricos. Estos se originan en perturbaciones macroeconómicas que influyen en forma desigual sobre los integrantes de un AIR; esto puede ser porque; no afecta a la totalidad de los socios, se dan lugar en distintos momentos del tiempo; actúan con signo contrario o en distinta magnitud. Si a la existencia de este tipo de fenómeno le adicionamos que cada país posee una capacidad diferente para contener la volatilidad derivada de alteraciones en el comercio nos encontraremos ante una nueva fuente de generación de asimetrías. El propio tamaño de los países a partir de una mayor diversidad de su estructura productiva, permite amortiguar efectos negativos.

Los ciclos asimétricos provocan que en las recesiones de un socio su mercado interno se contraiga, se reduzcan sus importaciones y aumenten sus exportaciones, parte de estas variaciones afectan al socio (efecto exacerbado si existe una devaluación del tipo de cambio del país en recesión). Esta conjunción de efectos de no existir "cláusulas de escape", puede derivar en secuelas que afectarán en mayor medida a los sectores sensibles del resto de los países del bloque. El impacto de los shocks es importante aún cuando estos sean transitorios ya que, muchas veces, dejan huellas permanentes en la estructura comercial y productiva de los socios.



Las consecuencias de las macro-perturbaciones tomarán mayor dimensión cuando existen entre los países diferentes regímenes cambiarios y políticas macroeconómicas para su absorción. Así los socios pueden recibir los mismos shocks (comunes y simétricos) pero tener instrumentos diferenciados, de allí la asimetría. La recomendación preliminar en este punto sería coordinar la selección del régimen cambiario y políticas macro de la economía, de lo contrario se establece una asimetría más dañina que muchas de las caracterizadas como estructurales.

## **2. LAS ASIMETRÍAS EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

Si bien los efectos de las asimetrías operan en cualquier proceso de apertura de un país al comercio internacional, ya sea este de tipo unilateral, multilateral o regional, en este trabajo el eje será puesto en el impacto de las asimetrías sobre el patrón de comercio, las inversiones y en general la estructura productiva que se observa en un AIR, dado que nos interesa analizar los impactos de las citadas perturbaciones en el ámbito del Mercosur.

Los efectos de las asimetrías en un AIR son diversos. Estas tienen consecuencias sobre la asignación de recursos en general. Determinan cambios en las decisiones de producción afectando tanto a los intercambios comerciales como a los montos y localización de la inversión relacionada con dicho comercio, generando flujos diferentes a los que se hubieran observado en ausencia de las mismas. Nos concentraremos en los efectos de las asimetrías sobre el comercio, ya que suponemos que los cambios originados en la producción se manifiestan de forma indirecta en el comercio. Y es a través de esta variable que podemos observar los cambios en las decisiones de producción.

La relación entre el patrón de comercio que surge de un AIR y las asimetrías entre sus miembros es compleja. En principio, las asimetrías son generadoras de comercio cuando son el reflejo de distintas estructuras factoriales, de preferencias de los consumidores o tradiciones productivas. Este caso está sustentado por la teoría ricardiana y ha sido formalizado por el modelo Heckscher-Ohlin en el cual, los países se especializan en bienes que son intensivos en los factores con abundancia relativa en cada uno de ellos. Pero este esquema puede generar un tipo de comercio considerado poco satisfactorio para las preferencias sociales. Tal es el caso, en el que uno de los países tienda a especializarse en bienes primarios y otro socio en bienes industriales de alta complejidad bajo esta circunstancia el país que se especializa en bienes con menor valor agregado presentará dificultades para sostener niveles de empleo y de remuneraciones acordes con el país que se especializa en bienes complejos. La experiencia internacional muestra que cuando se asocian países con relaciones factoriales diferentes, pueden ocurrir fenómenos de desplazamiento de actividades que atentan contra el consenso social sobre el proyecto integrador. Esto genera costos de ajustes y tensiones en los acuerdos de integración que pueden incluso llevar al fracaso de los mismos.

Cuando las asimetrías son artificiales, al ser producto de decisiones políticas, la percepción negativa del resto de los socios respecto a las mismas se acrecienta. Tal es el caso de políticas públicas orientadas a la acumulación de ventajas

competitivas, captación de inversiones y mercados externos o sustitución de importaciones.

Si las asimetrías, de cualquier tipo, ponen en peligro el consenso y la viabilidad de un proceso de integración, es apropiado implementar una política específica para eliminar o compensar aquellas que sean nocivas para una integración equilibrada.

### **3. ASIMETRÍAS, COMERCIO E INTEGRACIÓN REGIONAL**

En el presente capítulo construiremos un marco de referencia que contribuya a dilucidar la relación conceptual entre los principales tópicos de interés de la investigación. La teoría del comercio internacional nos aporta elementos que permiten hacer un estudio de los patrones comerciales existentes en el mundo moderno. Cada modelo del comercio internacional señala una (o algunas) de las asimetrías que dan origen y sentido a una estructura específica de intercambios. La teoría de la integración plantea otro aporte interesante, partiendo del supuesto de la existencia de barreras arancelarias y no arancelarias (que también son asimetrías en el sentido amplio del término que aquí se está utilizando).

Dado que es raro en la literatura existente, el tratamiento conjunto de la teoría del comercio y de la integración, en este estudio, buscaremos cubrir parcialmente este vacío. Así se ofrecerá un análisis integrado de cómo actúan las asimetrías señaladas por la teoría cuando estas operan en el marco de un AIR. De esta forma veremos que ocurre cuando chocan las fuerzas pro-comercio determinadas por los patrones que subrayan cada modelo y las fuerzas que generan el aislamiento producto de los aranceles y otras barreras existentes. Los patrones de intercambio resultantes, nos indicaran en qué grado el comercio ha podido contrapesar a las barreras. Un AIR puede ser visto entonces como una fuerza al aislamiento más moderada. Será relevante detallar entonces cuáles serán las consecuencias de la formación de este tipo de bloques y el nuevo patrón de comercio observado.

#### ***Teorías del Comercio Internacional y su interacción con el concepto de asimetrías en el marco de un AIR***

En esta sección se hará una breve reseña de los distintos modelos de comercio y las asimetrías subyacentes en cada uno de ellos. Al mismo tiempo, se extenderá el análisis para estudiar la interacción entre un AIR y las asimetrías. Se verá posteriormente, que la evidencia empírica no es concluyente respecto a la validación de algún modelo de comercio específico, a pesar de que la teoría ofrece diversas respuestas al interrogante sobre cómo el grado de simetría-asimetría afecta al comercio.<sup>1</sup>

En los distintos modelos del comercio, el grado de simetría-asimetría determinado por la consideración por ejemplo en tamaño, tecnología, nivel de ingreso per-capita, diversificación productiva o factorial, calificación del capital humano, dotaciones de recursos, productividades o grado de apertura, juega un rol fundamental en la determinación de la dirección y del contenido factorial de los flujos comerciales.

---

<sup>1</sup> Volveremos a tratar este hecho con bastante detalle en la en la séptima sección.

La presencia simultánea de numerosas asimetrías en el mundo real nos llevará a la conclusión de que la relación entre las mismas, la integración y el tipo de comercio no es lineal ni unidireccional. De todas formas, es posible establecer algunas generalizaciones, aunque será imposible concluir si las asimetrías son “mejores” o “peores” para el comercio. Así se deberá estudiar la asimetría en cuestión en cada proceso de integración particular. Por ello, el objetivo de esta sección es sólo brindar un marco general para identificar elementos a tener en cuenta en nuestro caso específico: el Mercosur.

### ***Las teorías tradicionales del comercio internacional***

Los modelos tradicionales del comercio internacional centran las causas del comercio en las diferencias existentes entre los países. La especialización se determina a partir de los precios previos a la existencia de comercio y a la dotación inicial de recursos que cada economía tenga. Este tipo de proceso genera un comercio en el cual existe especialización absoluta, de modo que cada uno de los países hace solo lo mejor que sabe hacer, a este comercio se lo denomina inter-industrial (CIN).

Comenzaremos con dos tipos de modelos basados en la idea de ventaja comparativa. El primer modelo a tener en cuenta será el Ricardiano. David Ricardo, veía al comercio como causante de una asignación eficiente de los recursos. La mayor eficiencia se alcanzaba mediante la asignación de recursos en los sectores mas productivos. Así las ganancias del comercio internacional serian producidas por las ventajas comparativas. En este Modelo, la única asimetría son las productividades relativas del factor trabajo.

Para comenzar, debemos hacer una serie de supuestos simplificadores. En este planteo, nos encontramos en una situación de libre comercio, competencia perfecta y rendimientos constantes a escala. Imaginaremos también un mundo con 2 países con un único factor productivo, el trabajo. Supondremos que cada país consume y puede producir una amplia gama de bienes. La tecnología, estará determinada por los requerimientos unitarios de trabajo necesarios para producir una unidad de cada bien. A su vez, estos bienes pueden ser ordenados en función a la relación de requerimientos unitarios de trabajo entre nuestro país y el extranjero. Dado un cociente salarial, podemos afirmar que un bien será producido en el país solo si el ratio de productividad es superior a la relación salarial entre nuestro país y el extranjero. Podemos ver que este tipo de modelo predice que el comercio producirá una especialización completa donde cada país será exportador de aquellos bienes en los cuales es relativamente mas competitivo. Si agregamos el análisis a nivel industrial, fundamentando esta idea en que las productividades relativas en bienes de la misma industria son similares, obtendremos un patrón de comercio de tipo interindustrial (CIN).

Debe notarse que los modelos son simplificaciones de la realidad y por tanto no siempre serán totalmente aplicables o útiles a nuestro análisis. Para comenzar, habrá supuestos que necesariamente deberán ser relajados o levantados, ya que situados en el mundo real, encontraremos que existen más factores productivos que el trabajo, los aranceles son moneda común en el comercio internacional y advertiremos que la competencia perfecta no es justamente lo que predomina en los mercados. En nuestro análisis, la utilidad del modelo anteriormente expuesto y de los que presentaremos con posterioridad radicarán en conservar las fuerzas primordiales (grado de simetría-asimetría) que según cada corriente teórica, origina el comercio. Para extrapolar las enseñanzas de los modelos deberemos tener en cuenta a su vez, el contexto institucional en el que se desarrolla el comercio, el cual está determinado por el grado de diferenciación o discriminación entre países. Los AIR son un tipo específico de discriminación que tiene también efectos directos sobre el comercio (los efectos indirectos son los que se mencionaron anteriormente relacionados con la interacción con las asimetrías). La teoría de la integración se ha concentrado ante todo en la determinación de los efectos de "desvío" y "creación" de comercio<sup>2</sup> (Viner, 1950) que podemos considerar el primer efecto directo en el equilibrio parcial.

La interfase entre asimetrías en productividades relativas del factor trabajo e integración puede imaginarse a partir de tres países (A, B y C) cuyos cocientes bilaterales de productividades y salarios son distintos. Con aranceles u otras barreras, la especialización encontrará un límite distinto al del libre comercio y alcanzará a un número de bienes limitado. Si el país A y el B forman un AIR, entonces se producirá un patrón de especialización comercial completo entre ellos que es distinto al que hubiese tenido lugar en el contexto de la apertura multilateral. La ventaja de un AIR en relación a este último tipo de apertura puede precisamente encontrarse en el hecho de favorecer algún tipo de especialización por sobre otra. Este es un factor altamente relevante porque el comercio impulsado por la integración regional puede "potenciar" o "contrarrestar" el patrón de especialización en relación al obtenido con otro tipo de apertura. Desde el punto de vista de la política económica, muchas veces se pone el acento en los mecanismos que permiten arbitrar medios para compensar los costos del libre comercio. Una apertura que impulse un patrón de especialización acorde con una percepción social positiva del mismo es no sólo más viable políticamente sino que, al mismo tiempo, no

---

<sup>2</sup> La "creación" de comercio tiene lugar cuando la producción interna de un país miembro del AIR es reemplazada por producción a menor costo de otro país miembro. Los beneficiarios son los consumidores que acceden a productos elaborados más eficientemente a un menor precio. El desvío de comercio ocurre cuando, debido a los aranceles, se reemplazan importaciones del resto del mundo (que habría sido la fuente de menor costo en ausencia de preferencias), con importaciones de mayor costo provenientes de un socio. Así, el desvío de comercio implica un desplazamiento de importaciones desde una fuente eficiente a una ineficiente mientras que lo contrario acontece en el caso de la creación de comercio.

necesita ser acompañado de medidas de política económica adicionales. En el ejemplo, los países A y B (o al menos uno de ellos) pueden encontrarse más a gusto con los patrones individuales que surgen de un acuerdo que discrimine contra el país C. Un AIR puede ser al mismo tiempo un ámbito apropiado para que países con estructuras productivas subdesarrolladas realicen un “entrenamiento” y alcancen una mayor escala, de modo que en algún momento se encuentre la economía en condiciones de competir en la esfera multilateral. Este criterio es tal vez el más importante en la concepción del “Regionalismo Abierto”.

Introduciremos ahora el segundo modelo desarrollado por dos economistas suecos Eli Heckscher y Bertil Ohlin basado en la idea ricardiana. Este predice que el comercio internacional está en gran medida orientado por las asimetrías en las dotaciones de recursos de los países. Suponiendo una tecnología uniforme representada por una misma función de producción, aquí la ventaja comparativa estará determinada por la abundancia relativa de los factores de producción. De esta forma, el país será más competitivo en aquellos bienes intensivos en el factor abundante, y frente a una apertura al comercio, tenderá a especializarse en dichos bienes, sin embargo la especialización no será completa. Siguiendo el mismo razonamiento que se hizo en el modelo anterior, si agregamos los bienes al nivel de industrias, puede advertirse que el comercio que predice este modelo es del tipo interindustrial.

Al analizar este modelo, en el contexto de un AIR, los países podrán alterar el patrón de especialización seleccionando socios con las características deseadas. Así, si se quiere propiciar un tipo de comercio en el cual nuestro país sea exportador de bienes intensivos en capital, se deberá favorecer un AIR con socios que posean abundancia relativa de trabajo. Veamos un ejemplo concreto. Si suponemos tres países A, B y C con diversas dotaciones factoriales, y los ordenamos de forma creciente atendiendo a la intensidad relativa de los factores productivos, medida por el cociente  $K/L$ , donde  $L$  representa al trabajo y  $K$  al capital. En una situación de libre comercio, suponemos que el país A se especializa completamente en bienes intensivos en capital, el país B produce ambos bienes y el país C se especializa totalmente en bienes trabajo intensivos. Si B fuera nuestro país, en el cual la sociedad considerara que la especialización en bienes intensivos en capital es beneficiosa, buscaríamos formar un AIR con el país C. De esta forma, es probable que nuestro país, produzca y exporte más bienes capital intensivos que en la situación previa.

### ***Nuevas teorías del comercio internacional***

La nueva teoría del comercio internacional, también considera la existencia de las ventajas comparativas como determinantes en el comercio, pero levantan el supuesto de competencia perfecta e incorporan en el análisis el concepto de las economías de escala. Así, estos modelos, predicen el predominio de un patrón de

comercio basado en el intercambio intraindustrial (CII). Las economías de escala en contextos de competencia monopolística y el gusto por la variedad son las causas que explican este tipo de patrón.

La característica más importante de un mercado de competencia monopolística es el fenómeno de diferenciación de productos. De esta forma, cada productor intenta garantizarse algún poder de mercado, aunque este se encuentra limitado debido a la existencia de sustitutos cercanos. La diferenciación de productos puede estar basada en la diferencia de gustos (diferenciación horizontal); en la calidad (diferenciación vertical) y en la preferencia por la variedad, donde los consumidores valoran la variedad en si misma.

En cuanto a las economías de escala, estas pueden ser internas o externas. En ambos casos el factor determinante es que el tamaño de cada país se convierte en la asimetría clave para explicar los patrones de comercio.

Las economías internas, son generadas por la existencia de costos medios decrecientes. Si estas son importantes, el tamaño del país es de suma importancia, ya que determina el tamaño del mercado al que puede acceder la empresa. La dimensión del mercado será determinada no solo por la población, sino también por el poder adquisitivo de la misma, así el PBI total del país es una buena aproximación para medir la capacidad de desarrollo de este tipo de economías. La implementación de un AIR, puede cooperar con la formación de economías de escala, dado que de esta manera se amplía el mercado en el cual pueden actuar las empresas sin barreras comerciales y a su vez, se mantiene cierto nivel de protección respecto a una situación de apertura indiscriminada.

En el caso de un proceso de apertura de países con similares dotaciones factoriales relativas, pero diferenciados en el tamaño del mercado, si existen sectores con costos medios decrecientes, se generará una especialización del socio mayor en los bienes intensivos en escala. En este caso, el tamaño acrecienta la acumulación de ventajas competitivas generadas por otro tipo de asimetrías como ser diferentes dotaciones factoriales, potenciando así la especialización de los sectores con dichas ventajas.

Las sinergias que surgen por la aglomeración o concentración geográfica de una cantidad determinada de firmas en polos industriales son las generadoras de las economías externas. De esta forma, el tamaño es de nuevo determinante, ya que los países de mayor dimensión tendrán ventajas adicionales provenientes de este tipo de economías. Al haber mayor número de empresas es más factible la generación de polos, a su vez, la concentración será de mayor dimensión y podrán obtener así mayores externalidades conjuntas. Esta conclusión tiene implicancias no menores en el contexto de un AIR ya que si se observa que las economías externas son importantes, puede generarse un fenómeno de relocalización de industrias en dirección al país que ofrezca mayor cantidad de externalidades. Existen trabajos que



muestran este fenómeno en el MERCOSUR (Volpe, 2000 y Sanguinetti, Traistaru y Volpe, 2004)

Los conceptos planteados por estos modelos, resultan relevantes y plantean una clara relación entre asimetrías y los AIR. Así, las economías internas favorecen el comercio intraindustrial entre los socios de un AIR, ya que las firmas se especializaran horizontal o verticalmente hablando, para explotar las economías de escala pero los países continuarán produciendo una amplia gama de bienes. Mas allá de las economías de escala, un mayor mercado también favorece la especialización dado que se podrá producir de forma rentable una mayor variedad de productos. Ambos efectos determinarían que el mercado ampliado por el AIR, favorecería la participación del comercio intraindustrial.

Otro aspecto a resaltar, a la hora de evaluar la relación entre asimetrías y los AIR tiene que ver con la interacción entre asimetrías artificiales u originadas en las políticas públicas (Tipo II) y las estructurales o naturales (Tipo I).

Si las asimetrías son sólo de Tipo I, el país de mayor tamaño entraría al acuerdo con un sector industrial mayor. Con el mercado ampliado la industria del país, se expande más fácilmente a expensas de la de los países de menor tamaño. Así, las ramas o sectores intensivos en "escala" son sensibles a los acuerdos de integración entre países asimétricos en tamaño. La ventaja competitiva inicial del socio más grande se ve reforzada dinámicamente por el otorgamiento de preferencias. Esto sólo puede ser evitado con un cronograma de integración programada y con la presencia de medidas específicas que minimicen los costos de ajustes.

La coexistencia de asimetrías en tamaño con asimetrías en políticas públicas, determina que la tendencia a la concentración de las industrias intensivas en escala puede exacerbarse notoriamente y peligrosamente dependiendo principalmente de quien es el que "sufre" la asimetría de política. Si el país grande persigue ese objetivo estratégico será óptimo para él complementar el AIR con medidas como subsidios, excepciones impositivas, crédito barato, infraestructura o energía a bajo costo. Es posible que, incluso, exista una cierta equivalencia entre el monto de incentivos (fiscales, crediticios, etc.) y la apertura preferencial de mercados con tamaño pequeño. El gran problema aquí es que el país grande carece de incentivos o motivaciones apropiados para perfeccionar el AIR hacia la consolidación de un verdadero mercado único donde la escala sería compartida con los otros miembros. Se da así un comportamiento estratégico donde el socio mayor está interesado en participar en el mercado del socio pequeño, pero no le interesa compartir el suyo vía el perfeccionamiento del mercado único. Esto es compatible con los resultados obtenidos por los modernos modelos de la *political economy* de los acuerdos de integración. Como señalan Grossman y Helpman (1995), las conclusiones de dichos

modelos se resumen en el hecho que la lista de excepciones<sup>3</sup> ideal de un miembro del AIR es el espejo de un índice de los sectores con mayores ventajas comparativas en el país socio. Este comportamiento se repite en cada una de las "listas" de los miembros del AIR.

Como corolario, podemos afirmar que el país grande del AIR no tendría igual incentivo para realizar acuerdos de apertura preferencial en esas industrias con países o bloque externos más grandes como EE.UU., la Unión Europea o China. En esta misma posición se encontrarían los sectores e industrias "intensivos en escala" en los países menores del AIR. En síntesis, pareciera que cuando los sectores son intensivos en escala la apertura es conveniente realizarla con países menores y no mayores. Un problema adicional se genera cuando el país mas grande no se lo puede considerar desarrollado y sufre problemas de desempleo y/o pobreza; seguramente existirá en este país presiones internas para que se tomen medidas tendientes a la atracción de inversiones que solucionen los citados problemas.

Existen sin embargo algunos límites al corolario anterior. La literatura especializada sugiere que a medida que avanzan los procesos de integración, se producen dos efectos.

Por un lado, el mercado ampliado tiene sentido en tanto y en cuanto se aprovechan las economías de escala internas. Para que efectivamente esto se produzca el número total de empresas debería ser menor que la suma de empresas en cada uno de los países que integran el bloque al momento de inicio del proceso integrador. La magnitud de las ganancias asociadas a este aprovechamiento depende de dos factores. El primero de ellos es la diferencia entre el nivel de producción actual de cada firma y la escala mínima eficiente (EME) (a mayor diferencia mayores beneficios). Es necesario aclarar que por EME se entiende al nivel de producción de una empresa para el cual los costos medios dejan de decrecer<sup>4</sup>. El segundo factor es la reducción de los costos unitarios que puede obtenerse a medida que aumenta la producción por el mercado ampliado (mayor reducción implica mayor beneficio).

Por otro lado, se obtiene un segundo canal al incluir la diferenciación de producto. Como los consumidores valoran la variedad, que cada empresa se mantenga con niveles de producción positivos tiene un valor en si mismo. Este efecto tiende a contrarrestar la tendencia a la concentración por las mayores economías de escala. La idea es que en este *trade off* entre más y menos empresas, el resultado final estará en algún punto intermedio entre el máximo número de firmas del total de los miembros (para aprovechar en algún grado las economías de escala) y el número máximo de empresas del país con la mayor cantidad de ellas al iniciar el proceso

---

<sup>3</sup> Con ese término, queremos significar al grupo de sectores que merecen un tratamiento diferenciado según las autoridades de cada uno de los países del bloque.

<sup>4</sup> Esto es equivalente a decir que se trata del volumen de producto para el cual se agotan las economías de escala.

integrador (para garantizar que todos los consumidores se benefician de la mayor variedad).

El problema es que este razonamiento no garantiza en absoluto que la concentración final de las firmas no sea fuertemente asimétrica. De hecho, si el en AIR en cuestión hay un país cuyo tamaño (en términos del PBI o la población) es sustancialmente mayor al de los socios y, si además, en dicho país se encontraban las empresas más eficientes (supuesto plausible ya que su mercado era el más grande previo a la liberalización comercial), entonces es probable que un parte sustantiva de las firmas "ganadoras" al unificarse el mercado provengan del socio mayor. Adicionalmente, es factible que la dimensión permita, al país en cuestión, implementar políticas activas; es decir reforzar una asimetría Tipo I con una asimetría Tipo II. Se entiende entonces por qué para el socio más grande no es conveniente perfeccionar el acuerdo con medidas que reduzcan ambas clases de asimetrías. También se entiende por qué la desazón de los socios menores con un proceso integrador como el aquí descrito en términos teóricos, puede llegar a ser muy alta.

### ***Definiendo un concepto clave: la Distancia***

En este apartado haremos referencia a las distintas definiciones de distancia en el ámbito de la teoría del comercio. Así, veremos que el concepto de distancia es sumamente amplio, siendo especialmente relevante para nuestro propósito la definición de distancia geográfica, económica y arancelaria. Es necesario avanzar en la conceptualización de estas ideas ya que éstas son utilizadas en diversos estudios empíricos, que como el presente, analizan el intercambio comercial entre países en el marco de un AIR.

Comenzaremos con el concepto de distancia geográfica, principal determinante de los costos de transporte. De esta forma, la distancia se convierte en fuente de asimetrías, indicando la posición relativa de cada país del bloque respecto a los grandes centros de consumo internacional. Esta variable será relevante en la medida que una mayor distancia encarece de forma significativa los productos de exportación. Es sabido que costos de transporte elevados desestimulan el comercio en general. Pero esta variable afecta particularmente al intercambio de tipo intraindustrial, ya que este es más sensible a las diferencias de precios, dado que productos ligeramente diferenciados de firmas ubicadas más cerca al centro de consumo desplazan fácilmente la competencia. Sin embargo sería aceptable asumir que los costos de transporte no sean determinantes en el comercio intra bloque dentro de un AIR como el Mercosur dada la cercanía geográfica de los miembros.

En el caso del Mercosur, la distancia económica resulta mas relevante. Definiremos este tipo de distancia como la diferencia en el nivel de ingresos por habitante. Es importante destacar que en la literatura sobre el tema se ha sugerido que esta

medida es un buen proxy de las ventajas comparativas. Se supone que a mayor distancia económica, mayor será la diferencia en las dotaciones factoriales. En este caso, si los niveles de producto per capita entre dos países son muy disímiles, las asimetrías en cuanto a dotaciones factoriales serán determinantes y parecería que el patrón de comercio estará sesgado hacia el de tipo interindustrial. En el otro extremo, cuando los ingresos son similares, deberíamos estar en presencia de un comercio de tipo Intraindustrial. Este fenómeno puede explicarse por el denominado "Efecto Linder" que determina que dos países tienden a incrementar su comercio bilateral en productos similares cuando sus ingresos per capita convergen. Si además de ser similares, los niveles de vida son altos, como es el caso de la UE, los consumidores valoran la variedad y la calidad. De esta forma el comercio intraindustrial se incrementa, dado que amplía las posibilidades de consumo y esto es apreciado.

Así, la distancia económica, no determina un mayor o menor volumen de comercio, sino que afecta a esta variable de forma cualitativa, determinando la preponderancia de un patrón determinado de intercambio. Este concepto nos será útil a la hora de entender los flujos de comercio del Mercosur, pues como se verá más adelante, los integrantes del bloque poseen ciertas diferencias en los niveles de ingreso, aunque mucho menores con respecto a las que existen con países con los cuales se realizan importantes intercambios. Será necesario recurrir al herramental empírico para determinar cuales son los efectos que priman en las distintas relaciones comerciales y poder contrastar los resultados con la teoría.

Nos queda por mencionar la distancia arancelaria. Este concepto se relaciona a la reducción de costos originada por la integración respecto a una situación previa, debido a la baja de aranceles y otras formalidades aduaneras. La misma suele tratada de forma similar a una disminución en los costes de transporte y por tanto, tendería a estimular el comercio de tipo intraindustrial. Este resultado es subrayado por la Nueva Geografía Económica cuyos estudios pioneros corresponden a Fujita (1998), Krugman (1991) y Venables (1996).

### ***El rol de las asimetrías en el marco de un AIR y los diversos patrones de acuerdos.***

Un elemento importante para analizar la interacción entre asimetrías e integración regional surge al notar que los AIR pueden significar el otorgamiento de preferencias arancelarias entre países que podrían ser clasificados en una escala que va desde la fuerte diferenciación hasta la alta similitud. La literatura sugiere que podemos prever distintos patrones de especialización si se trata de acuerdos norte-norte (típico de los países de la OECD), norte-sur (como sería el caso de México y el Nafta) y sur-sur (como el Mercosur).

Los AIR norte-norte tienden a acrecentar el CII. El ejemplo paradigmático es sin duda el europeo. El Informe Checchini (1998) estimaba las ganancias indirectas

(derivadas de las economías de escala, la mayor variedad y la mayor competencia entre firmas; todos efectos relacionados con el CII) de conformar la Unión Europea entre 2,1% y 3,7% del PBI del conjunto de los socios. Como dijimos anteriormente, este resultado se explica básicamente por la similitud de dotaciones y el efecto Linder. En este caso se han verificado escasos efectos de ajuste por reasignaciones masivas, es más, se ha observado significativa convergencia en las estructuras productivas.

En el caso de acuerdos de tipo norte-sur, es bastante claro que conllevan en general a incrementos del comercio interindustrial. Los menores aranceles serán aprovechados mayoritariamente para intercambiar distintos contenidos factoriales. En este caso, la distancia geográfica y la económica juegan en sentido de desestimular el CII (Martínez-Zarzozo y Nowak-Lehmann, 2002). En el caso del NAFTA se han comenzado a observar efectos indeseados de la integración, fundamentalmente para México (Anderson, 2001 y Anderson et al. 2003).

Existe mucho menos consenso teórico sobre que tipo de comercio promueven los AIR sur-sur como el Mercosur. La teoría tradicional tiende a sustentar que un acuerdo comercial entre países en desarrollo puede generar algún tipo de industrialización principalmente a través del desvío de comercio desde países desarrollados. Puga y Venables (1998) obtienen, sin embargo, un resultado opuesto. La industrialización de los países más retrasados se alcanza a partir del aumento de la demanda a consecuencia del crecimiento del mercado doméstico.

La literatura especializada se ha concentrado sobre todo en trabajos de corte empírico donde se tratan AIR específicos. Esta tendencia obedece a que con los desarrollos teóricos actuales es imposible encontrar un patrón de comportamiento unidireccional de un acuerdo sur-sur sobre el comercio de los socios. Por ejemplo, Yeats (1998) y Lewis et al. (1999) estudian el caso de los acuerdos entre países del África Subsahariana y Cernat (2003) y CEI (2004) son investigaciones para el Mercosur.

En el último de los estudios citados en el párrafo anterior (CEI, 2004), se muestra como operan distintas alternativas de acuerdos de integración sur-sur para el Mercosur con los países del SGPC<sup>5</sup>. Es claro aquí que los patrones de especialización son marcadamente disímiles. Con los países vecinos como la Comunidad Andina de Naciones, la cercanía geográfica (y en menor medida la distancia económica) favorece el comercio intraindustrial. Por el contrario, con los países de Asia el estímulo a este tipo de intercambios se encuentra mucho más limitado por el factor geográfico y las asimetrías en dotaciones factoriales.

---

<sup>5</sup> El SGPC es el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo. Se trata de un mecanismo creado por el G77 en el año 1982 para estimular el comercio sur-sur.

## **5. MERCOSUR: HISTORIA E INSTITUCIONES**

Para buscar el origen del Mercosur debemos remontarnos hacia finales de la década de los 50, en aquel momento, e influidos por el proceso de integración iniciado en Europa poco tiempo antes, se comenzó a negociar la integración comercial de América latina, el primer hito en este proceso fue la firma en el año 1960, en Montevideo, del tratado que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Este fue un intento tan ambicioso como su nombre, pero rápidamente a causa por la inestabilidad política y económica de la región se pasó a un esquema de preferencias comerciales que se estructuró bajo la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Paralelamente se iniciaron procesos de acercamiento a nivel subregional. Así, se generó la declaración de Buenos Aires, firmada por los ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, en febrero de 1967, la cual enuncia ya los principales objetivos que luego quedarán incorporados en el tratado de la Cuenca del Plata suscripto en Brasilia, en abril de 1969 y que entró en vigencia el 14 de agosto de 1970.

Más acá en el tiempo, en Julio de 1986 los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil firmaron una serie de acuerdos que dieron origen al Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil (P.I.C.E.). En 1989 se firman entre Argentina y Brasil (Menem y Collor de Mello) el Tratado de Integración y Cooperación que fija en 10 años el plazo último de integración. El 20 de diciembre de 1990 se firma el Trascendental Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Nro. 14 (ACE 14) entre Argentina y Brasil, el cual es en realidad el acuerdo que sienta las bases del Mercosur. El Mercado Común del Sur es finalmente conformado en el Tratado de Asunción, el cual fue firmado en Asunción el 26 de Marzo de 1991. El tratado determina la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción - el Protocolo de Ouro Preto - por el que se establece la estructura institucional del Mercosur y se lo dota de personería jurídica internacional. En Ouro Preto se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera que caracterizan hoy al Mercosur, encabezados por el Arancel Externo Común.

En cuanto a la dinámica de los participantes, a comienzos del año 2006 la República Bolivariana de Venezuela se transformó en miembro pleno del Mercosur (previamente había sido Estado asociado desde 2004). Actualmente, los Estados

Asociados al Mercosur son: la República de Bolivia (desde 1997), la República de Chile (desde 1996), la República de Colombia (desde 2004), la República de Ecuador (desde 2004) y la República de Perú (desde 2003).

En el tratado de Asunción se establecen los principales instrumentos para la constitución del Mercosur. Estos tuvieron vigencia durante el período de transición y fueron: un programa de liberación comercial: rebaja arancelaria progresiva para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, un arancel externo común (A.E.C.): para incentivar la competitividad de los Estados Partes y ampliar el comercio con terceros países, la adopción de acuerdos sectoriales entre los países firmantes con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores productivos y alcanzar escalas operativas eficientes, coordinación de políticas macroeconómicas, que se realizará gradualmente y en forma convergente y legislación laboral y fiscal.

En materia de estructura orgánica, hasta la constitución definitiva del Mercado Común con sus instituciones supranacionales, los órganos responsables de la administración y ejecución del Tratado de Asunción y los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico de éste serán el C.M.C. (Consejo del Mercado Común) y el G.M.C. (Grupo del Mercado Común).

El C.M.C. es el órgano superior del mercado común, correspondiéndole la conducción y toma de decisiones que aseguren el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercosur. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados parte.

EL G.M.C. es el órgano ejecutivo de las decisiones adoptadas por el C.M.C.; está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representan a los siguientes organismos públicos: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerios de economía o sus equivalentes (áreas de industrias, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y Banco Central. El G.M.C. puede constituir subgrupos de trabajo, necesarios para el cumplimiento de sus objetivos; actualmente cuenta con los siguientes subgrupos: Política comercial, Asuntos aduaneros, Normas técnicas, Políticas fiscales y monetaria relacionadas con el comercio, Transporte terrestre, Transporte marítimo, Política industrial y tecnológica, Política agrícola, Política energética, Coordinación de políticas macroeconómicas, Asuntos laborales, empleo, seguridad social.

A principios de diciembre de 1991, en Montevideo, representantes de los Parlamentos de los 4 países crearon la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, que tiene a su cargo estudiar los proyectos de Acuerdos Específicos negociados por los Estados antes de su envío a los respectivos congresos y realizar recomendaciones a los Poderes Ejecutivos. En los años 2005 y 2006 se han producido avances en pos de conformar el Parlamento del Mercosur.

El Foro Consultivo Económico Social (FCES), es un órgano consultivo que representa los sectores de la economía y de la sociedad, manifestándose mediante Recomendaciones al GMC.

Asimismo, por medio de la Dec. N° 11/03, se constituyó la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM), que es un órgano permanente del CMC, integrado por representantes de cada Estado Parte, y presidida por una personalidad política destacada, nacional de uno de los países miembros. Su principal función es presentar iniciativas al CMC sobre temas relacionados al proceso de integración, las negociaciones externas, y la conformación del Mercado Común.

Para brindar apoyo técnico a toda la estructura institucional del Mercosur se cuenta con la Secretaría del Mercosur, que tiene carácter permanente. La Secretaría del Mercosur, reformada por medio de la Dec. N° 30/02 "Transformación de la Secretaría Administrativa del Mercosur en Secretaría Técnica", no es sólo un órgano administrativo, sino que ejerce funciones técnicas de apoyo al proceso de las negociaciones de integración regional.

En la faz jurídica se puso en funcionamiento al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, que creado por el Protocolo de Ouro Preto permiten una instancia superior para la resolución de controversias.

Estas tres últimas instituciones son en gran medida una muestra de vitalidad del Mercosur, considerando que en el período 1999-2000, producto de crisis generalizadas en los miembros y devaluaciones no coincidentes se arribó a una situación en la cual se dudaba de la continuidad del proceso integrador. En el año 2000, los Estados parte del Mercosur decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, la cual se denomina "Relanzamiento del Mercosur" y tuvo como objetivo fundamental el reforzamiento de la Unión Aduanera tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo. En este marco, los Gobiernos de los Estados Partes del reconocieron el rol central que tienen la convergencia y la coordinación macroeconómica para avanzar profundamente en el proceso de integración. Así, se buscó lograr la adopción de políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y de políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios. Asimismo, en la agenda del relanzamiento del Mercosur, los Estados parte decidieron, con el objetivo final de profundizar el camino hacia la conformación del mercado común, priorizar el tratamiento de las siguientes temáticas: acceso al mercado, agilización de los trámites en frontera; incentivos a las inversiones, a la producción, a la exportación, incluyendo las Zonas Francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales; Arancel Externo Común; Defensa Comercial y de la Competencia; Solución de controversias; Incorporación de la normativa Mercosur; Fortalecimiento institucional del Mercosur; Relaciones externas.



Si se puede establecer algún tipo de conclusión, es que a seis años de estas propuestas la agenda de negociaciones es la misma y poco se ha avanzado, más allá de la creación de las instituciones anteriormente citadas o la concreción de Fondos Estructurales. Estos mecanismos de intervención regional, a semejanza de la experiencia europea apuntan a la cohesión territorial y social del bloque, a la vez de ser una alternativa para la solución de asimetrías. A un año de su creación, por el monto acordado (mucho menor en términos relativos a lo que se observa en Europa) y por la escasa concreción de acciones, no se pueden realizar evaluaciones respecto a su utilidad.

El status teórico actual del Mercosur es el de Unión Aduanera. Desde el año 1995 rige un Arancel Externo Común (AEC). Este estadio en la integración significa una importante delegación de soberanía, debido a que los países pierden la potestad de manejar su política comercial. Sin embargo, todos los analistas e incluso las autoridades coinciden en considerar a este proceso de integración como una unión aduanera imperfecta, debido no sólo a las imperfecciones del AEC sino fundamentalmente a serias limitaciones en la circulación intrabloque de bienes. Estos problemas se deben en gran medida a que (como veremos más adelante en este trabajo) el AEC responde a la estructura productiva de los países más grandes y principalmente Brasil, pero también dependen de cuestiones institucionales y de los mecanismos de toma de decisión.

La cuestión política está claramente subdesarrollada en el Mercosur. La ausencia de instituciones supranacionales con capacidad decisoria y la toma de todas las decisiones por consenso absoluto ralentiza la dinámica del bloque. La creación de la CRPM fue un intento por generar una institución con capacidad para tornar más ejecutivas las decisiones del bloque, sin embargo, por ahora no ha derivado en un cambio radical en el funcionamiento del bloque.

## 6. ANÁLISIS, RECOPIACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS PRESENTES EN EL MERCOSUR

Las tensiones que en los últimos tiempos han caracterizado las relaciones entre los socios del Mercosur, han impulsado una serie de estudios tendientes a relevar las asimetrías existentes. Entre los más destacados esfuerzos en este sentido, encontramos los informes de la Secretaría del Mercosur (2004), Giordano et al. (2004), Delgado (2004) y Bouzas (2003). Siguiendo esta literatura, proseguiremos a ordenar las asimetrías relevadas, de forma consistente con la clasificación efectuada anteriormente con el fin de proporcionar una perspectiva general de la realidad del Mercosur.

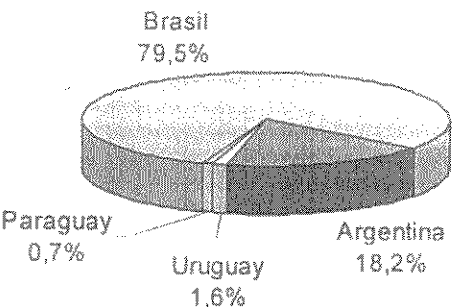
### *Asimetrías Estructurales*

Las asimetrías tipo I se encuentran fundamentalmente en dos aspectos, por un lado las variables económicas y de tamaño, y por otro en indicadores de comercio exterior. Así en esta sección se evaluarán estas dos clases de variables, y por último nos referiremos a la contradicción que surge de estas variables.

#### *Producto, población y superficie*

La primer gran asimetría entre los socios del Mercosur, se encuentra en el tamaño económico de los países, esto se puede medir con el indicador más utilizado, el Producto Interno Bruto. Para el año 2005 Brasil posee una participación del 78.5% en el PBI del Mercosur, Argentina se alza con el 18,2%, mientras que Paraguay y Uruguay cuentan con el 0.7% y 1.6% respectivamente.

**Gráfico 1. Participación de cada miembro en el PBI del Mercosur para el año 2005**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial

Podría argumentarse que estos datos estarían afectados por cuestiones coyunturales, pero veremos que tomando diversos períodos, si bien los porcentajes varían el ordenamiento no cambia. Con tal fin, se analizó la serie de PBI desde la formación del Mercosur hasta la fecha. Como se observa en el Cuadro 1 se ha dividido el período anterior en tres etapas, una de “estabilidad” (1991-1998), otra de “crisis” en los países socios (1999-2002) y otra de recuperación. Podemos observar claramente el significativo aumento en la participación de Brasil en los últimos años, esto puede atribuirse a una mayor dinámica de su economía, pero también en gran medida esto se genera en la apreciación de su tipo de cambio.

**Cuadro 1. Participación de Cada Miembro en el PBI del Mercosur**

	<b>1991-2005</b>	<b>1991-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>2003-2005</b>
<b>Argentina</b>	26,50%	28,70%	30,00%	19,00%
<b>Brasil</b>	70,70%	68,40%	66,80%	78,50%
<b>Paraguay</b>	0,90%	0,90%	0,90%	0,80%
<b>Uruguay</b>	1,90%	2,00%	2,30%	1,70%

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial.

Al hablar de Ingreso per capita los datos nos enfrentan a una dificultad adicional. Como puede observarse en el Cuadro 2, si tomamos el período completo desde que se originó el Mercosur, arribamos a una conclusión diferente respecto a la que surgiría del análisis de los datos para el último año. Esto es, como hemos planteado en el párrafo anterior, consecuencia de un mayor crecimiento de la economía y al mismo tiempo de la conjunción de apreciación del Real en los últimos dos años y de la depreciación de las monedas del resto del bloque que siguió a la crisis que atravesó la Argentina. Así, mientras en años anteriores se observaba una importante asimetría en términos de ingreso por habitante entre los países del bloque, donde Argentina poseía un producto per cápita que duplicaba al de Brasil, en la actualidad, excepto en Paraguay, el resto de los socios han ido convergiendo hacia la media histórica del Mercosur. Es de destacar que mientras Brasil ha experimentado un crecimiento en su PBI per capita medido en dólares, el resto de los socios ha sufrido una caída de su ingreso medido en la misma moneda.

**Cuadro 2. Ingreso por Persona en Dólares Corrientes. Promedio 1991-2005**

	1991-2005	2005
<i>Argentina</i>	6.549	4.802
<i>Brasil</i>	3.541	4.316
<i>Paraguay</i>	1.484	1.165
<i>Uruguay</i>	5.133	4.619
<i>Mercosur</i>	4.023	4.315

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial

Considerando que la intención de este trabajo es trabajar sobre las asimetrías que enfrenta la economía bonaerense, debemos trabajar sobre variables a nivel subnacional. Si efectuamos un análisis a nivel regional encontraremos asimetrías importantes. Veremos que la diferencia de indicadores no sólo se presenta entre los países, sino dentro de los mismos. Esto se advierte en distintos indicadores. Si tomamos el PBG per capita, podemos observar que existen regiones rezagadas como el Norte y Nordeste Brasileiro, Paraguay, Noroeste y Noreste Argentino que poseen un Producto Bruto Per Capita muy por debajo de la media del Mercosur. Estas regiones en conjunto, aportan solo el 17% del PBI del Mercosur, mientras que poseen el 31% de la población del Bloque. En el otro extremo, nos encontramos con regiones en las cuales el ingreso per cápita supera ampliamente la media del bloque. Puede observarse claramente como, unas pocas regiones concentran el grueso de la producción. Así, si agregamos la región Pampeana, el Sur y Sudeste de Brasil se concluye que estas zonas ricas en su conjunto aportan más del 70% de la producción del bloque. Para advertir los contrastes, resulta ilustrativo destacar que el ingreso per capita de la región más rica (Pampeana) es casi cuatro veces mayor que el de la más pobre (Paraguay).

**Cuadro 3. Ingreso Regional Per cápita en Dólares Corrientes para el año 2005**

Regiones	2005
Pampeana	5.966
Patagonia	5.548
Noroeste	2.673
Noreste	2.242
Cuyo	4.076
Centro	4.649
Mesopotamia	2.823
Argentina	4.802
NORTE	2.735
NORDESTE	2.137
SUDESTE	5.587
SUL	5.458
CENTRO-OESTE	4.605
Brasil	4.316
Paraguay	1.165
Uruguay	4.619
Total MRC	4.315

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, e INDEC

En cuanto a otras variables de importancia económica, se destacan las diferencias en territorio y población. Brasil posee el 71.6% de la superficie del Mercosur, y cuenta con el 78.9% de la población. Le sigue Argentina con un 23,5% y 16.9% respectivamente. Paraguay posee el 3,4 % del territorio y un 2,7 % de la población. Finalmente Uruguay cuenta con el 1,5% de la superficie y de la población total del bloque.

Las datos aquí expuestos nos dan una clara idea de cuan significativas son las asimetrías de tamaño y que lejos de reducirse, han ido creciendo en el tiempo. Brasil cuadruplica en PBI a la Argentina, mientras que es 50 veces más grande que Uruguay y casi 110 veces superior a Paraguay en esta misma variable.

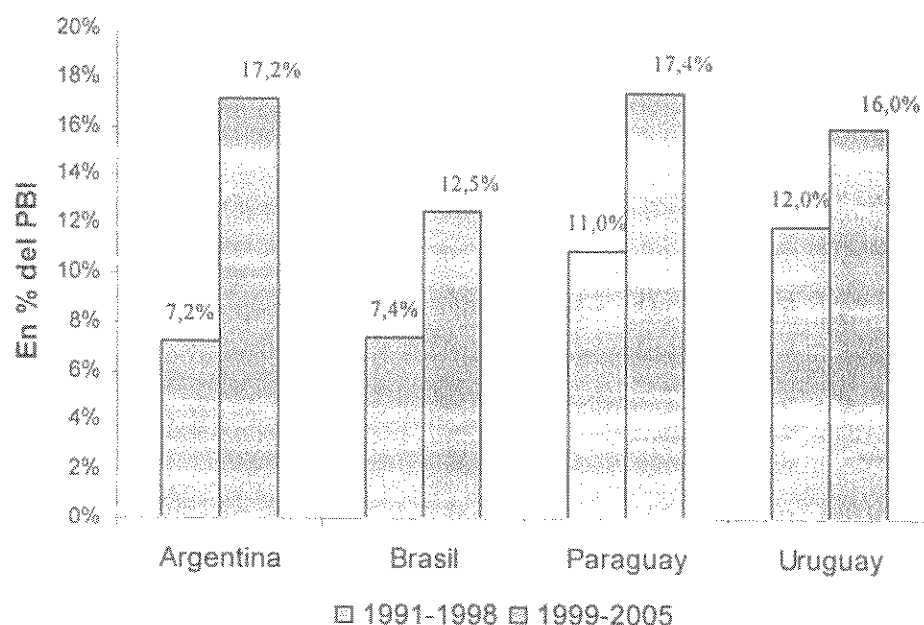
#### *Comercio Exterior*

En cuanto a asimetrías en el comercio exterior, tendremos en cuenta tres variables a nuestro entender significativas, la apertura de la economía, la dependencia del Mercosur, evaluada a través de la proporción de exportaciones con destino al bloque y la concentración del comercio por grandes rubros.

Intuitivamente, debería existir una relación inversa entre apertura y tamaño de la economía. De la misma forma, podemos decir que el grado de apertura está relacionado en forma positiva con el nivel de tipo de cambio. Para un análisis más

detallado se ha dividido el período de vigencia del Mercosur en 2 etapas, una en la cual el tipo de cambio respecto al dólar permaneció relativamente bajo, y otra que se inicia con la devaluación de Brasil hasta la fecha, donde esta variable aumentó significativamente.

**Gráfico 2. Coeficiente de Apertura para los Países del Mercosur, 1991-2005**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial y del CEI.

Para todo el período analizado el ordenamiento es el esperado, siendo en promedio el país con mayor grado de apertura Paraguay (13,6%), seguido por Uruguay (13,3), Argentina (10,3) y Brasil (9,6). Tal como se planteó previamente, se observa un aumento del grado de apertura en el segundo período, destacándose particularmente la Argentina, que duplica el valor de la etapa en la cual el tipo de cambio se encontraba en niveles muy inferiores.

Debemos tener en cuenta que este cambio brusco en el coeficiente de apertura, responde a un aumento de las exportaciones, debido a la mejora de la competitividad derivada de una fuerte devaluación del tipo de cambio en el año 2002. Pero se debe también a la forma de calcular el coeficiente de apertura. El mismo es un ratio entre exportaciones y producto de la economía -ambas variables medidas en dólares-. La devaluación, no afectó los precios de los bienes exportados dado que los mismos son bienes transables y por tanto su precio se determina a nivel internacional, mientras que gran parte de los bienes incluidos en el PBI son no transables, y si bien su precio se ha ajustado, no lo ha hecho en la misma proporción que varió el tipo de cambio nominal, por tanto su valor en dólares se ha reducido (Path-trough menor a 1), como resultado de este proceso de reacomodamiento en los precios relativos se observa una caída del PBI medido en dólares, y si a esto le

sumamos un aumento en las exportaciones, es de esperar que el coeficiente de apertura presente valores muy superiores a los previos a la devaluación.

En cuanto a la dependencia del Mercosur evaluada por la concentración de los destinos de las exportaciones, el país con el indicador más elevado es claramente Paraguay. Como se advierte en cuadro 4 desde la puesta en vigencia del Mercosur se ha ido incrementando su dependencia del bloque. Sus exportaciones con destino al bloque en el último período analizado han llegado a representar casi el 55%. Uruguay presenta también, una dependencia manifiesta con un promedio del 40% para todo el período. Le sigue Argentina con un porcentaje de exportaciones con destino al Mercosur del 27% en promedio, aunque se observa cierto descenso de esta variable para el último período. Por último, Brasil es el socio menos dependiente del Mercosur, con un promedio de 12,6%, mientras que para el período 1999-2005 esta participación se reduce al 10,26%.

**Cuadro 4. Participación del Mercosur en las Exportaciones Totales de cada País**

	1991-2005	1991-1998	1999-2005
<b>Argentina</b>	26,80%	29,00%	24,30%
<b>Brasil</b>	12,10%	13,70%	10,30%
<b>Paraguay</b>	51,40%	48,60%	54,50%
<b>Uruguay</b>	40,40%	45,20%	34,90%

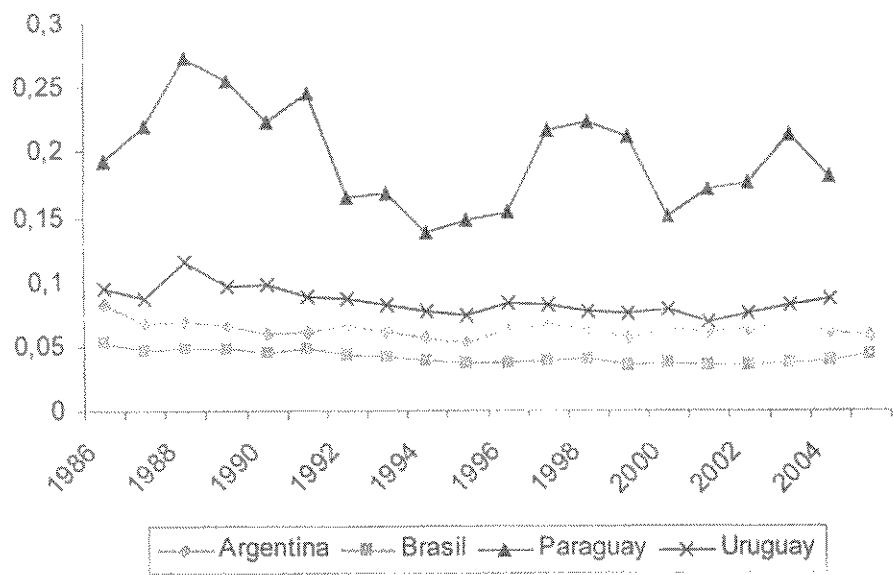
Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI.

Estas diferencias tan significativas determinan que los cambios macroeconómicos que se producen en Brasil, afecten en forma asimétrica a los socios, en función de que los miembros más pequeños sufren en mayor medida los cambios en Brasil, de lo que sufre éste las variaciones de Argentina, Paraguay o Uruguay. Esta es una fuente de asimetrías muy grande, ya que el canal comercial afecta de forma desigual a los países miembros del bloque. Al mismo tiempo, esta situación, genera, en forma potencial, mayores costos de ruptura para los socios menores, lo que condiciona el poder de negociación frente a una disputa. Además, como veremos más adelante en el trabajo, las mayores dependencias se concentran en los sectores industriales de los tres socios minoritarios, debido a que es allí donde existe una menor distancia en las competitividades relativas.

El grado de concentración de las exportaciones a nivel de productos determina la capacidad de amortiguar shocks en los precios internacionales que producen bruscas alteraciones en los términos de intercambio. Una estructura exportadora centrada en commodities, volverá muy inestable la inserción internacional del país conllevando a una fuerte fragilidad externa. Con el fin de estudiar el grado de

concentración de las exportaciones de los socios del Mercosur hemos confeccionado el índice de concentración de Herfindahl de las exportaciones totales.

**Gráfico 3. Índice de Concentración de Herfindahl de las Exportaciones Totales**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI.

Paraguay es el país del bloque con mayor concentración, en el período 1986-2004 presentando un valor promedio de 0.196. Este socio manifiesta valores que duplican el nivel de concentración de Uruguay, triplican el de Argentina y quintuplican el de Brasil para el mismo período.

Como puede apreciarse en el cuadro 5 hemos dividido el período en dos etapas, una que comprende la etapa pre Mercosur (1986-1990) y otra desde la formación del bloque hasta la actualidad (1999-2005), con el fin de determinar si el proceso integrador contribuyo a disminuir el grado de concentración de las exportaciones de los países socios.

**Cuadro 5. Índice de Concentración de Herfindahl de las Exportaciones Totales**

	1986-2005*	1986-1990	1991-2005*
Argentina	6,30%	6,90%	6,10%
Brasil	4,10%	4,80%	3,90%
Paraguay	19,60%	23,30%	18,30%
Uruguay	8,40%	9,80%	8,00%

\* Los datos correspondientes a Paraguay y Uruguay corresponden al período 1986-2005 y 1991-2004 respectivamente.

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI.



A favor del AIR, es oportuno mencionar que, dinámicamente, ocurrió algún grado de desconcentración del comercio en los cuatro países a partir del inicio del proceso integrador.

### *Contradicciones entre variables*

Finalmente, antes de pasar al relevamiento de las asimetrías tipo II debemos mencionar que los estudios sobre los instrumentos para morigerar los efectos de las asimetrías, destacan el rol de los mecanismos solidarios de los esquemas de federalismo fiscal redistributivo. La idea en este marco es que las jurisdicciones más ricas financien el desarrollo de las regiones de menores ingresos. En el Mercosur, una de las dificultades con tal tipo de política estriba en que el país más grande no es justamente el más rico en términos de ingreso por habitante. Esto surge de un análisis para el período de vigencia del bloque. Pero nos encontramos frente a una dificultad adicional, que es la volatilidad del PBI de los países miembros, ya que si observamos la situación actual, exceptuando a Paraguay, los socios poseen un PBI per capita similar y en tal caso sería más difícil establecer que país debería ser el receptor de algún tipo de ayuda. Esta situación es aún más conflictiva si observamos lo que ocurre a nivel subnacional, en este marco, por ejemplo Uruguay debería aportar para colaborar en la convergencia del norte argentino o brasileño.

Por otro lado, los indicadores sociales, consolidan la divergencia entre tamaño y riqueza. Por caso, tomando por ejemplo una medida estructural como el Índice de Desarrollo Humano (el cual resume indicadores de pobreza, ingresos, educación, salud), puede concluirse que Brasil, aún siendo el país más grande, debería recibir algún tipo de ayuda para equiparar diferencias en su situación socioeconómica. El ranking para dicho indicador en el Mercosur es encabezado por Argentina, seguido por Uruguay, Brasil y Paraguay en el último lugar.

Es importante aclarar que, a pesar de lo anterior, el enfoque de las asimetrías aquí abordado está dirigido a medir el impacto en el comercio y, como consecuencia, en la capacidad para la atracción de inversiones. En este sentido, prima la importancia de variables económicas de escala, tipo de producción que realiza cada país o dependencia exportadora con el Mercosur. Justamente en estos aspectos, es ostensible la asimetría a favor de Brasil y en segundo lugar a la Argentina, y dentro de este país, la Provincia de Buenos Aires es la unidad productiva más grande, de modo que bajo este criterio, sería una región que debería "pagar" al resto de las jurisdicciones subnacionales, sin embargo en la Provincia nos encontramos con las mismas situaciones descritas en los párrafos anteriores, esto se verá con mayor claridad en una sección próxima en la que se situará a la economía bonaerense en el marco del Mercosur.

## ***Asimetrías de Política***

Analizaremos ahora las asimetrías originadas por las políticas públicas. Para ello, tendremos en cuenta tres aspectos centrales como son la estructura arancelaria común, las políticas tributarias, los incentivos a la producción, inversión y exportación, y finalmente las políticas de asistencia financiera.

En el primero de los temas, se destaca el papel que juega una estructura arancelaria común en cualquier proceso de integración, y más aún con perforaciones que determinan la conformación de una unión aduanera imperfecta. La hipótesis a evaluar en este aspecto es si las asimetrías arancelarias son la imperfección o si estas están en realidad corrigiendo una asimetría previa.

En lo tributario, se compilan las cuestiones más relevantes que tienen injerencia en el comercio y, consecuentemente, en la radicación de inversiones en cada socio el bloque, siendo esto lo que determina los niveles de empleo e ingresos de las economías.

En referencia al tema de la asistencia financiera, el análisis se concentra en cotejar las herramientas disponibles en los países, comparando a los diferentes bancos de desarrollo y de financiamiento de la inversión, la producción y/o el comercio exterior.

### ***La cuestión arancelaria***

Una unión aduanera se diferencia de un TLC por la existencia de un Arancel Externo Común (AEC) que limita la capacidad de trabajar sobre la política comercial y potencia los efectos de la integración. Como se citó en la sección de historia del Mercosur, podríamos decir que el Mercosur es una unión aduanera imperfecta debido a la presencia de significativas perforaciones del AEC. Estas excepciones son tales que según Bouzas (2004) cerca del 30% de las posiciones del nomenclador común del Mercosur no aplica el AEC.

Más allá de las críticas respecto a esta situación, cabe preguntarnos si estas excepciones son imperfecciones generadoras de asimetrías o en realidad responden a una forma de compensar asimetrías preexistentes.

Uno de los puntos más cuestionados es el elevado nivel arancelario para los bienes de capital y otros insumos determinantes de la competitividad. Esta configuración, se debe a la estructura de poder existente en el Mercosur, y responde a la necesidad de conservar cierto margen de protección para la industria del bloque, en general establecida en los dos socios más grandes. Esta situación puede traer aparejadas complicaciones, en la medida que los países más pequeños, se vean imposibilitados de producir en forma rentable, sobre todo cuando los aranceles previos a la Unión Aduanera eran inferiores. Así, Uruguay, Paraguay e incluso Argentina, pueden esgrimir que las excepciones en ciertos bienes, como los de capital, informática o

telecomunicaciones, entre otros, se deben a su asimetría en tamaño, por lo cual son necesarios mayores tiempos de convergencia o directamente que sean tratados individualmente y queden fuera del AEC. A estas excepciones pueden sumarse los reclamos de los productores azucareros argentinos que se ven afectados por la escala y los incentivos de los ingenios brasileños, así como el trato particular que se le dio a la industria automotriz, que se rige por acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil basado fundamentalmente en cuotas y cláusulas de comercio equilibrado.

Podemos concluir que las excepciones son un artilugio que intenta atenuar el efecto de las asimetrías previas a la formación del Bloque, así como las nuevas generadas por factores como el AEC. El AEC es una asimetría en sí mismo, dado que cuanto menor es el país, menor es la capacidad de negociación y por tanto mayor es la diferencia entre el arancel óptimo y el efectivo.

### *Las políticas tributarias*

Numerosos estudios<sup>6</sup> han trabajado sobre las diferencias que se observan en materia tributaria y fiscal dentro del Mercosur y de la necesidad de solucionarlas o atenuarlas por medio de la coordinación y el acuerdo mutuo.

Comenzaremos con los impuestos al consumo, donde la principal diferencia radica en el nivel gubernamental que posee la potestad de imposición. Así, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se aplica a nivel nacional en Argentina, Uruguay y Paraguay mientras que sus equivalentes en Brasil son el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) de aplicación estadual y el Impuesto sobre los Servicios (ISS) de aplicación municipal. Dadas estas características es muy difícil compatibilizar y controlar tanto las bases como las alícuotas. Un problema adicional radica en las diferencias en los criterios de aplicación, ya que mientras que en Argentina, para los bienes y servicios rige el mismo criterio, el de destino, en Paraguay y Uruguay para el caso de los servicios, se aplica el criterio de origen. En Brasil, la situación es más compleja, dado que el ICMS se aplica con un criterio que podríamos denominar híbrido entre origen y destino. Concluimos que estas diferencias podrían determinar que los productos posean distintas cargas impositivas, lo que indudablemente alteraría la competitividad relativa.

Otro ítem a destacar son los Impuestos multietápicos acumulables. En Argentina el Impuesto sobre los Ingresos Brutos provinciales -sobre el que ampliaremos al analizar a la situación de la provincia de Buenos Aires en particular- y en Brasil, el CPMF, Contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS) y

---

<sup>6</sup> CEI (2005): "Armonización Fiscal en el Mercosur: Aspectos Tributarios e Incentivos", Estudios del CEI N° 10, Mayo de 2006; Barreix Alberto y Villeda Luis (2005): "Tributación en el Mercosur: Evolución, Comparación y Posibilidades de Coordinación". BID Agosto de 2005; Gonzalez Cano, Hugo (2004) "Análisis de la armonización tributaria en el Mercosur desde la situación perspectiva Argentina" Junio de 2004.

Programa de Integración Social/Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP). Estos generan sesgos antiexportadores que deberían ser corregidos. Por otro lado, la presencia de impuestos que gravan las transferencias bancarias en Brasil y Argentina tienen efectos distorsivos, que de eliminarse, generarían un aumento en la competitividad para los países en cuestión. El mismo análisis es aplicable a las retenciones a las exportaciones de ciertos bienes en Argentina. Esto se observa con mayor desarrollo en el apartado de la Provincia en el Mercosur.

Pasando a los impuestos directos si bien el impuesto a la renta de las personas jurídicas se aplica en todos los socios y existe homogeneidad de alícuotas, en Uruguay y Paraguay no existe el impuesto a las personas físicas<sup>7</sup>. Otra diferencia radica en que en Argentina y Brasil, se aplica el criterio de renta mundial, mientras que los socios menores aplican el criterio de fuente. Con la configuración existente tanto Uruguay como Paraguay, podrían beneficiarse por medio de la atracción de ahorro e inversión externa, pero dado que estas asimetrías son favorables a los países más pequeños no son determinantes en la dirección de los flujos de comercio e inversión. Argentina sufre una asimetría adicional, ya que evita la doble imposición eximiendo del pago a las rentas de fuente brasileña, lo que genera incentivos a invertir en Brasil, pues este país no actúa del mismo modo.

Un aspecto importante en un proceso de integración es la interacción existente entre las entidades encargadas de aplicar y controlar el pago de los impuestos. En este sentido, las vinculaciones de las autoridades tributarias del Mercosur son prácticamente nulas, más allá de algunos acuerdos alcanzados en el año 2005 entre Argentina y Brasil.

En cuanto a la seguridad social, debemos destacar los problemas para el financiamiento de los pasivos actuales y futuros que experimentan los cuatro países socios. Esta situación afecta la estabilidad macroeconómica de la región por medio de la generación de déficit y los efectos contagio; por otro lado atenta contra la frágil condición social acentuando las diferencias regionales. Dado este panorama, habría razones más que suficientes para un abordaje conjunto del problema.

Como hemos visto, las diferencias tributarias son importantes, siendo estas posibles generadoras de conflictos en la relación comercial y en la atracción de inversiones.

---

<sup>7</sup> No obstante, en la actualidad la República Oriental del Uruguay, está emprendiendo un proceso de reforma tributaria, en la cual se introduciría el impuesto sobre los ingresos de las personas físicas. Para el caso de ingresos laborales, la alícuota varía en un rango del 0 al 25%, en donde los ingresos de aproximadamente el 60% de la población estarían comprendidos dentro de la base no imponible, mientras que para los ingresos por concepto de ganancias de capital, la alícuota alcanzaría el 10%.

## *Los incentivos*

En el Mercosur los incentivos que serían relevantes evaluar para determinar la presencia de asimetrías son: los destinados a la exportación y los dirigidos a la producción y/o inversión.

En lo que se refiere a los incentivos a la exportación, aquellos que pueden ser considerados "no puros" (fundamentalmente subsidios explícitos) fueron eliminados para el comercio intra-zona por decisión del bloque, y los del comercio extra-zona fueron fuertemente limitados por la OMC. Si subsisten en el bloque incentivos impositivos a la exportación derivados de la devoluciones impositivas, pero estos son perfectamente legales, y existen en los cuatro países.

Si existen cuestiones divergentes con las zonas francas, debido a que Manaos y Tierra del Fuego tienen ventajas que no existen para zonas francas de Uruguay y Paraguay.

En materia de incentivos a la producción y/o inversión podemos distinguir fundamentalmente los regionales. Estos están concentrados (por obvias razones de extensión) en Argentina y Brasil, no teniendo Paraguay y Uruguay ejemplos relevantes.

Para el caso de Argentina estas están dirigidas a Tierra del Fuego y a provincias que según la legislación han sido consideradas como menos desarrolladas, los casos son: San Luis, Catamarca, La Rioja, San Juan y parte de Mendoza. Como veremos en el apartado para la Provincia de Buenos Aires varias de estas provincias tienen mayor ingreso per capita que la economía bonaerense. En general tomaron el nombre de regímenes de promoción industrial. Estos se han visto fuertemente reducidos en los 90. En lo que se refiere a las potencialidades de las provincias argentinas de otorgar incentivos fiscales, estas se ven fuertemente limitadas por la concentración del sistema tributario en el nivel federal de gobierno.

Para Brasil, el fuerte de los incentivos regionales están en Manaos, Amazonia y Nordeste. El principal problema que existe para este país es que los incentivos no provienen tanto del gobierno central, sino que por la autonomía que presenta el sistema tributario se dificulta el control de las acciones de los estados.

Estos problemas han repercutido tanto con los otros países del Mercosur como con los propios estados de Brasil.

Si bien hay escasez de estimaciones del monto de los incentivos, en Rozemberg (2004) se presentan estimaciones para Argentina y Brasil (considerando los mecanismos estaduales de este último), que indican que el total de incentivos tributarios es de 2,8% del PBI en el primer caso y de 3,5% del PBI en el segundo. De este modo la política de incentivos consolidaría una estructura productiva. Concluyendo, podemos decir que en este apartado las asimetrías favorecen primero a Brasil y luego a la Argentina.

### *La cuestión financiera*

En lo referente a la cuestión financiera en el marco del Mercosur, el hecho fundamental es la existencia de un banco del tamaño del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), esto se configura como la principal fuente de asimetrías en cuanto a financiamiento de la actividad productiva y exportadora a favor de Brasil.

A pesar de que en los restantes países de la región existen bancos que cumplen una función similar a la del BNDES, son de un tamaño significativamente menor, esta institución apoya aquellos emprendimientos que contribuyan al desarrollo, realizando el año último un desembolso de 19.289 millones de dólares.

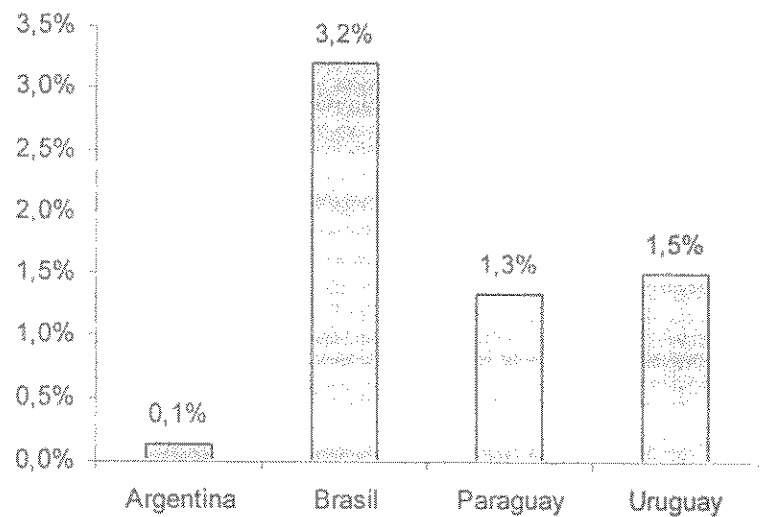
En Argentina contamos con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) que a pesar de cumplir una función importante no es un banco que se especialice en el desarrollo. En el año 2004 realizó un desembolso de casi 207 millones de dólares, debe considerarse también que bancos como el Nación o el Provincia de Buenos Aires de carácter estatal tienen injerencia en la materia, aunque no se cuentan con datos específicos, su significancia lejos está de emparejar lo que realiza el BNDES.

Paraguay cuenta con el Banco Nacional de Fomento (BNF) y su objetivo principal es el desarrollo de la economía paraguaya, financiando proyectos productivos y de comercio exterior que en el 2004 alcanzaron la cifra de 94 millones de dólares.

Por su parte Uruguay cuenta con el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) el cual tiene la función de financiar la producción, la inversión y las exportaciones. El último dato del que se tiene conocimiento corresponde al año 2003 donde el total de préstamos realizados fue de 200 millones de dólares.

Del análisis previo puede observarse claramente cuan significativa es la asimetría en cuanto a montos prestados, incluso analizando el desembolso en relación al producto de la economía de cada país, como se advierte en el gráfico 4, Brasil sigue siendo el país que más asistencia relativa presta. Sin embargo mientras que los socios menores presentan indicadores más próximos, se advierte que en términos relativos a su producto la Argentina se encuentra en valores insignificantes.

Gráfico 4. Relación Préstamos-PBI, 2004\*



\*Nota: para Brasil el dato es del 2005 y para Uruguay del 2003.

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del BNDES, el BICE y la Secretaría del Mercosur

Es importante complementar este análisis con una descripción temporal del monto de préstamos otorgados por los bancos de fomento de los dos socios de mayor tamaño. En el cuadro 6 se muestran dichos volúmenes desde la segunda mitad de la década del noventa hasta el año 2004.

Cuadro 6. Préstamos del BICE y del BNDES, 1995-2004 (en millones de dólares)

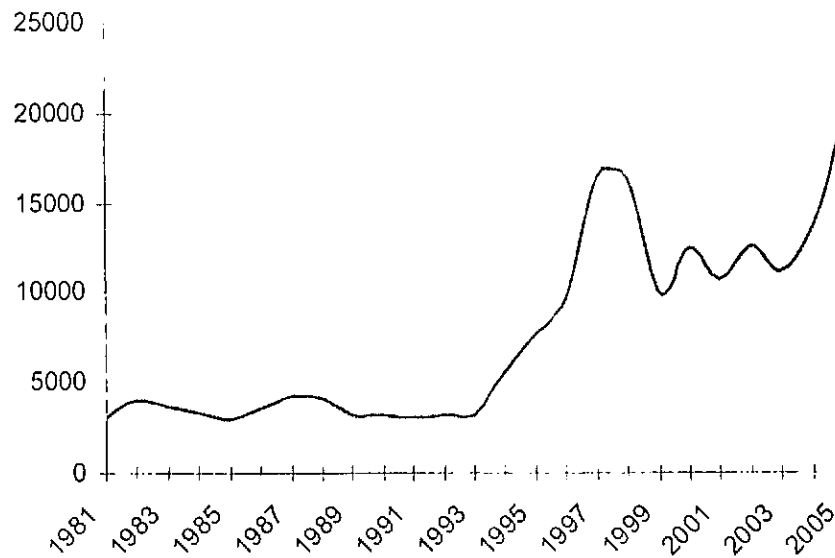
	<i>Prestamos BNDES</i>	<i>Prestamos BICE</i>
1995	7.678.137	439
1996	9.601.781	506
1997	16.461.854	777
1998	16.349.415	691
1999	9.881.866	636
2000	12.403.811	637
2001	10.706.794	581
2002	12.542.415	256
2003	11.187.112	252
2004	13.673.622	207

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del BNDES y el BICE.

La comparación de los préstamos de ambos bancos arroja claras asimetrías como resultante. Considerando el efecto de las devaluaciones de 1999 (Brasil) y 2002 (Argentina), se concluye que la reducción de los prestamos en dólares fue mucho

más importante para el segundo país que para el primero. Se aprecia que en el caso del BICE no hubo aumentos significativos de los montos en pesos que compensen el efecto de la devaluación. Así, el promedio de préstamos de 1995-2001 es de 610 millones de pesos mientras que en 2002-2004 la media alcanza los 719 millones de pesos. En el Gráfico 5 que se presenta a continuación, puede observarse la evolución temporal de los préstamos del BNDES desde 1980.

**Gráfico 5. Préstamos del BNDES, 1980-2005**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del BNDES.

Con este gráfico de los desembolsos en el largo plazo, la magnitud de la acción del BNDES se aprecia en toda su dimensión. Es evidente el brusco salto de los montos en los años 1994-1995. Este cambio determinó que el promedio pasara de u\$s 3.400 millones para 1990-1993 a u\$s 12.100 millones en el período 1994-2005.

Un dato adicional que resulta de especial interés, es que casi el 50% de la asistencia que presta el BNDES está dirigida a la industria de transformación y dentro de la misma hacia sectores de alto valor agregado. Así la industria automotriz y de otros equipos de transporte, la industria química y la de máquinas y equipos concentra casi un tercio de los desembolsos. Esto último, sumado a la dimensión de los montos prestados hace que un banco como el BNDES sea el mayor exponente de las asimetrías originadas en las políticas públicas.

*Coincidencias en las Asimetrías tipo II*

En el marco de las asimetrías tipo II, excepto lo que se observa para el caso de la cuestión arancelaria, en las demás situaciones las diferencias provienen de la falta de trabajo conjunto y la coordinación.

Para el caso tributario se demuestra la inmadurez de la integración, en la cual un esquema tributario conjunto ni siquiera ha sido evaluado, y aunque se encuentra en



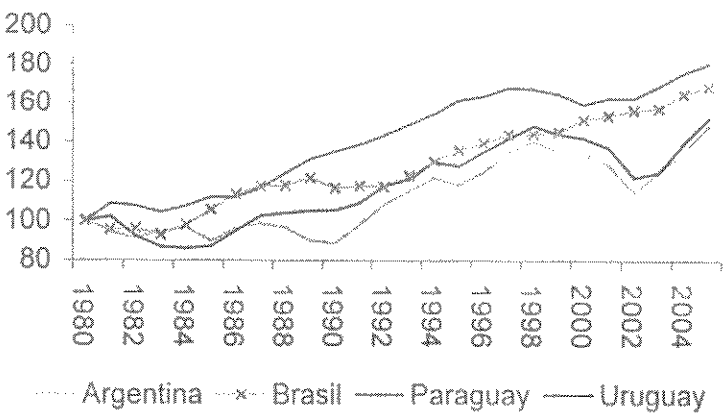
la agenda del Mercosur no se ha podido generar aún el nivel de acuerdo mínimo para discutir en forma real el tema.

En lo que se refiere a los aspectos financieros se repite la misma situación de una integración regional que aún se encuentra muy lejos de una experiencia como la europea, en la cual una de las primeras medidas fue la de reducir las políticas nacionales de incentivos y llevarlas a un nivel supranacional.

**Asimetrías Macroeconómicas o Coyunturales**

En esta última parte de la sección de relevamientos nos dedicaremos a las asimetrías macroeconómicas y en forma central intentaremos evaluar si el grado de sincronización de los ciclos de los países miembros ha crecido a partir de la conformación del bloque. Comenzaremos con la evaluación del comportamiento del PBI, para luego continua con las exportaciones y el tipo de cambio real con el dólar.

**Gráfico 6. Evolución del PBI de Países del Mercosur, 1980-2005 (base 1980=100)**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial.

Como puede advertirse en el gráfico 6, pareciera que la relación en la evolución de los productos creció con la formación del Mercosur. Utilizando los coeficientes de correlación cruzados del PBI se confirma la hipótesis. Dividiendo el período en dos etapas, una desde el año 1980 hasta comenzada la década del noventa, y otro desde la conformación del Mercosur a la fecha vemos que en el período pre-Mercosur no se observan comportamientos simétricos generalizados, destacándose la Argentina por su independencia manifiesta. Por el contrario se advierte una correlación relativamente alta entre Brasil y Paraguay (0,833). Existe también, aunque en menor medida., cierta correlación en la evolución del producto de Uruguay con Brasil (0,666) y con Paraguay (0,647).

**Cuadro 7. Coeficiente de Correlación del PBI en Países del Mercosur (1980-1990)**

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
<i>Argentina</i>	--	74,90%	86,80%	97,80%
<i>Brasil</i>		--	90,90%	66,50%
<i>Paraguay</i>			--	79,90%
<i>Uruguay</i>				--

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial.

El escenario cambia claramente luego de la formación del Mercosur, en este caso, la correlación negativa de Argentina se vuelve positiva y toma valores relativamente altos (0,749 con Brasil, 0,868 con Paraguay y 0,978 con Uruguay). Las correlaciones entre los demás socios del bloque aumentan, a excepción del coeficiente de Brasil con Uruguay que se mantiene estable.

**Cuadro 8. Coeficiente de Correlación del PBI en Países del Mercosur (1990-2005)**

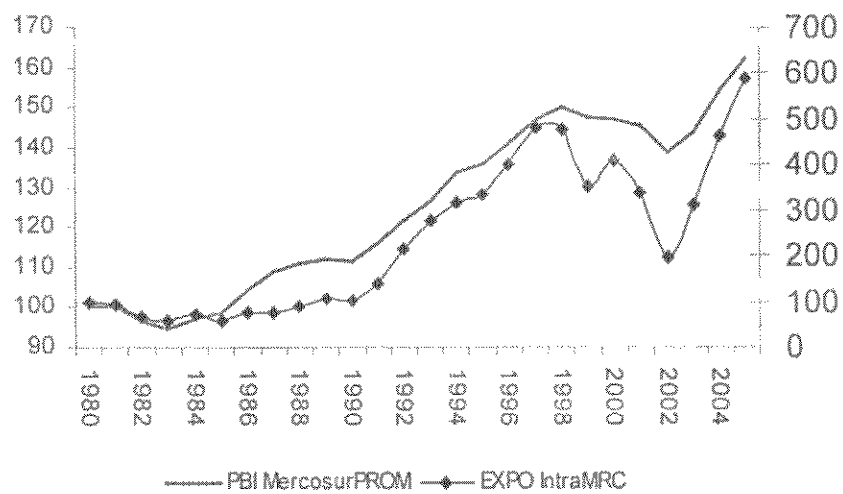
	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
<i>Argentina</i>	--	74,90%	86,80%	97,80%
<i>Brasil</i>		--	90,90%	66,50%
<i>Paraguay</i>			--	79,90%
<i>Uruguay</i>				--

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial.

Esta evidencia nos permite afirmar que la interdependencia entre las economías de la región creció significativamente con la formación del bloque.

Analizaremos ahora la evolución de las exportaciones e intentaremos establecer si existe cierta correlación entre el comercio y PBI.

**Gráfico 7. Evolución del PBI y de las Exportaciones Totales intra-Mercosur, 1980-2005**

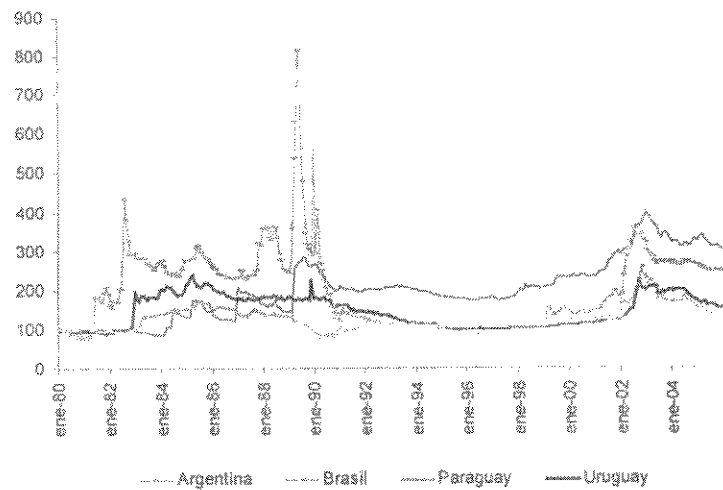


Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial y del CEI.

Como puede observarse en el grafico 7, a lo largo de todo el período analizado existe una relación positiva entre producto y comercio de los países de la región. Sin embargo, esta vinculación creció con la conformación del Mercosur. Podemos confirmar esta aseveración analizando los coeficientes de correlación por etapas. Mientras que para el período 1980-1990 la correlación es de 0,682; para 1991-2005 su valor es de 0,878. Concluimos entonces, que el comportamiento de la macroeconomía ha tenido una relación positiva con el comercio intrabloque.

Otro aspecto macroeconómico en el que podemos encontrar fuertes fuentes de asimetrías, es la política cambiaria. Para evaluarla, consideraremos la evolución del tipo de cambio real bilateral (TCRB) respecto al dólar de cada uno de los países.

**Gráfico 8. Evolución del TCRB en Países del Mercosur, 1980-2005 (base enero 1980=100)**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI.

Analizando el gráfico 8 y complementando con los coeficientes de correlación del cuadro 9, vemos como en la primer etapa, o período pre-Mercosur , los TCRB parecieran tener una evolución relativamente independiente, solo destacándose la correlación entre Brasil y Uruguay (0,741). Esto podría ser causa de la baja interacción entre las economías, así como de la aplicación de políticas más erráticas en el manejo cambiario.

**Cuadro 9. Evolución del Coeficiente de Correlación del TCRB, 1980-1990**

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
<i>Argentina</i>	--	23,80%	52,70%	47,40%
<i>Brasil</i>		--	-3,40%	74,10%
<i>Paraguay</i>			--	41,60%
<i>Uruguay</i>				--

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI

La situación cambia en forma sustancial para el período Mercosur. Como puede advertirse en la cuadro 10, luego de la formación del bloque crece la correlación. Esto es un indicador de simetría pero también no permite inferir que esto es producto de coincidencias en cuanto al manejo de la política cambiaria y a una mayor estabilidad del tipo de cambio.

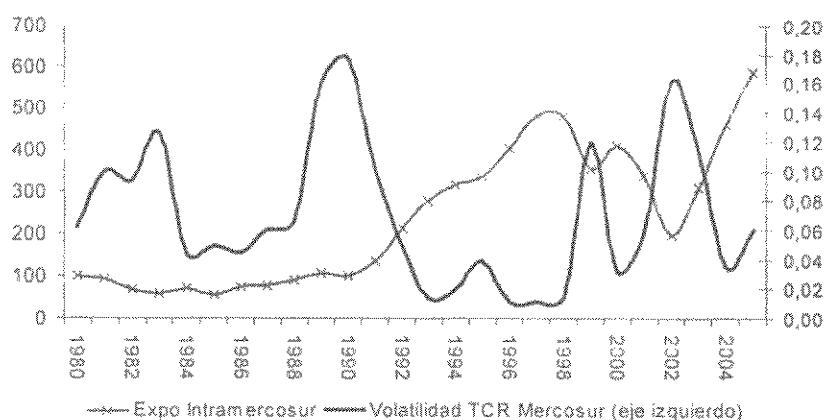
**Cuadro 10. Evolución del Coeficiente de Correlación del TCRB, 1990-2005**

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
<i>Argentina</i>	--	76,00%	92,30%	87,30%
<i>Brasil</i>		--	89,90%	72,00%
<i>Paraguay</i>			--	85,30%
<i>Uruguay</i>				--

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI

Finalmente, para evaluar el impacto de la política cambiaria en el comercio, efectuaremos un cruce entre la volatilidad del TCRB con el dólar del Mercosur, y las exportaciones intra-Mercosur.

**Gráfico 9. Exportaciones Totales Intra-Mercosur (base 1980=100) y Volatilidad del TCRB Promedio del Mercosur, 1980-2005**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI y el FMI.

Como se observa en el gráfico 9, en la etapa previa a la formación del bloque, existe una correlación positiva (0,332) entre ambas variables, esta podría deberse al relativo aislamiento que permite evoluciones independientes del comercio respecto a la volatilidad de los países vecinos. En cambio, luego del tratado de Asunción, podemos percibir que la relación entre volatilidad del TCR y exportaciones se torna negativa y con un valor absoluto del coeficiente superior (-0.49), permitiendo inferir que la formación del bloque generó una mayor dependencia macroeconómica entre los países parte.

#### *Interdependencia macroeconómica, salvaguardas y sostenibilidad del Mercosur*

Todos los diversos elementos que hemos descrito en párrafos anteriores nos permiten concluir que el Mercosur fue un poderoso elemento homogenizador de los comportamientos macroeconómicos en la región. En todas las variables evaluadas vemos que la correlación crece a partir de la conformación del bloque. Esto es en gran parte una buena noticia, porque que todos los países tengan un comportamiento homogéneo ayuda a pensar un futuro conjunto, ya que se pensaría que a partir de ello existen incentivos comunes para pensar en la profundización hacia estadios de integración monetaria.

Sin embargo, la interacción macroeconómica es también un elemento potencialmente desestabilizador. La experiencia de finales de la década de los 90 nos muestra los problemas que traen aparejados comportamientos no consultados e individuales en un proceso de integración. Sin lugar a dudas la devaluación de Brasil en 1999 puso en serio riesgo la continuidad del proceso integrador. Así, lo que es un activo del proceso integrador (la simetría de los ciclos) puede transformarse en una asimetría, fundamentalmente porque los países, al tener diferencias tan ostensibles de tamaño y estructura productiva, asimilan en forma desigual los shocks macroeconómicos. Frente a esta circunstancia se puede plantear como hipótesis

preliminar que la falta de coordinación macroeconómica es un factor de riesgo para un AIR que involucre a economías para las cuales la volatilidad macroeconómica desestimula el comercio. Para el Mercosur, por ser un proceso de integración que depende en forma central de la dinámica comercial que perciban los actores económicos, la reducción de la volatilidad macroeconómica es estratégica para su continuidad.

En este plano la salvaguardas<sup>8</sup> jugarían un papel central. Los ejercicios contrafácticos son imposibles de resolver, pero resulta interesante plantearlos de todos modos. Así, es interesante preguntarse ¿qué hubiese ocurrido en el Mercosur si en el mes de Enero hubiesen estado disponibles medidas de salvaguardas que protegieran a los países del bloque de modificaciones macroeconómicas? Una alternativa es que Argentina, Paraguay y Uruguay podrían haber utilizado medidas que restringieran el ingreso de bienes provenientes de Brasil que se veían abaratados tanto por la devaluación como por los excesos de oferta derivados de la recesión del mercado interno; por supuesto que otra alternativa es que esto hubiese profundizado la crisis del Mercosur a partir del disgusto de Brasil.

Recién en los últimos años se ha formalizado y se han logrado algunos avances en la negociación de medidas de protección comercial que permitan proteger a mercados nacionales de situaciones particulares en otros países del bloque, y esto se generó a partir de la imposición por parte del gobierno argentino de restricciones a las importaciones de Brasil fundamentalmente en línea blanca y calzado.

La interdependencia macroeconómica es un fenómeno muy común en los procesos de integración y en ese marco es que debe haber previstas medidas que permitan morigerar los efectos nocivos que pueden atentar contra el "humor social" respecto al AIR.

---

<sup>8</sup> Las salvaguardas están prohibidas en el Mercosur desde el año 1995.

## **7. ASIMETRÍAS: SITUACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

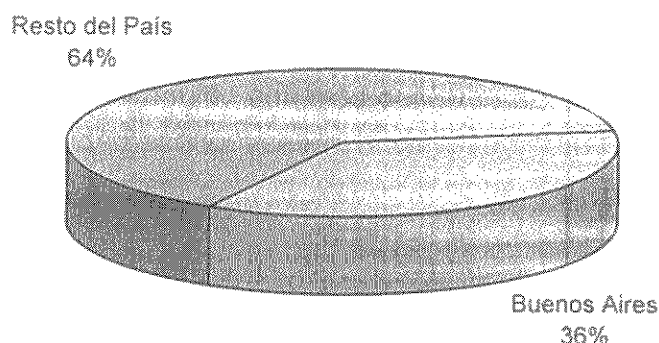
El objetivo de esta sección es caracterizar a la Provincia de Buenos Aires y detectar posibles fuentes de asimetrías, fundamentalmente las de tipo I y en menor medida tipo II. Con tal fin analizaremos la importancia de la Provincia dentro de la Argentina y del Mercosur, medida esta por su Producto Bruto Geográfico (PBG). Luego indagaremos en indicadores que muestren su situación socioeconómica y finalmente se hará un análisis del comercio exterior con el fin de detectar posibles asimetrías respecto, tanto al resto del país como al Mercosur, para ello tendremos en cuenta variables como concentración y proporción de exportaciones según destino y apertura de la economía. En ambos casos, comenzaremos por situar a la Provincia de Buenos Aires en la Argentina, para luego pasar a ubicarla dentro del Mercosur. Luego pasaremos a las asimetrías tipo II

### ***Asimetrías tipo I para la Provincia de Buenos Aires***

#### *Producción y variables sociales*

Buenos Aires es la Provincia de mayor importancia del País, basta con exponer algunos datos, para observar su relevancia. En cuanto a producto bruto geográfico, en la última década, ha contribuido con más del 30 % del PBI del País. Mientras que en el año 2005, la actividad económica Provincial superó su nivel máximo medido en pesos constantes, ubicándose en los 65 mil millones de dólares, registrando un aumento de la participación, la cual se ubica en casi un 36% del PBI nacional según las estimaciones de la Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires, luego de un crecimiento del 11% interanual, superando al experimentado por el resto del país.

**Gráfico 10. Participación de la Provincia de Buenos Aires en el PBI Nacional para el año 2005**

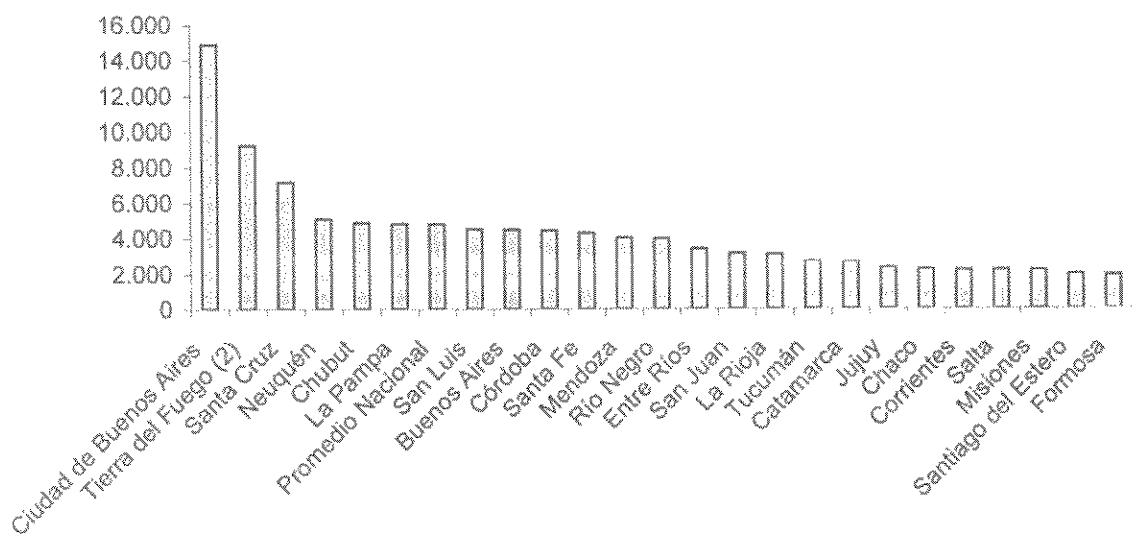


Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

A pesar de estos datos, debemos preguntarnos si es Buenos Aires una Provincia rica. Con el fin de responder a este interrogante analizaremos otros indicadores.

Al examinar los datos correspondientes al PBI per cápita, nos encontramos con que lejos de ser una de las Provincias más ricas, Buenos Aires se encuentra por debajo de la media del país, ubicándose en el octavo puesto.

**Gráfico 11. Producto Bruto Geográfico per cápita de las Provincias Argentinas en Dólares Corrientes para el año 2005**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del INDEC y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

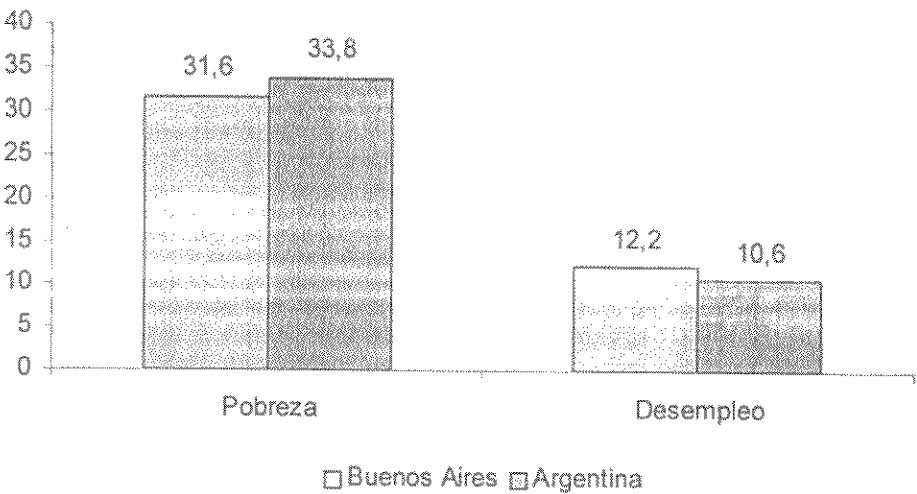
Esta situación se debe a que a pesar de ser la Provincia con mayor participación y con una gran cantidad de recursos, posee una amplia zona en la periferia de la Capital Federal, mejor conocida como el Conurbano Bonaerense o el Gran Buenos Aires (GBA) que posee altos índices de pobreza y bajos niveles de desarrollo socio económico en general, lo que determina que en términos globales los indicadores se reduzcan. Encontramos así, dentro de la misma Provincia dos realidades que se contraponen. Algunos datos pueden ser muy ilustrativos de esta situación. Mientras que en el GBA el 37% de su población son pobres, en el resto de la Provincia este valor llega al 26%. En cuanto a niveles de desempleo las diferencias no son muy ilustrativas, ya que el GBA presenta una tasa del 12,9% mientras que el resto de la Provincia posee el 11,2%. Pero esta diferencia porcentual se magnifica cuando advertimos que alrededor del 60% de la población de la Provincia habita en el GBA, determinando que esas pequeñas diferencias porcentuales signifiquen muchas personas más con problemas laborales. Sumado a esto, debe advertirse que esta zona presenta un mayor porcentaje de empleos informales, con las implicancias negativas que ello acarrea.

En cuanto a las diferencias en desempleo y pobreza con el resto del país, como se advierte en el gráfico 12, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares



(EPH) para el segundo semestre del año 2005, la provincia presenta un mejor indicador en términos de pobreza, sin embargo, la tasa desempleo es algo superior a la del resto del país.

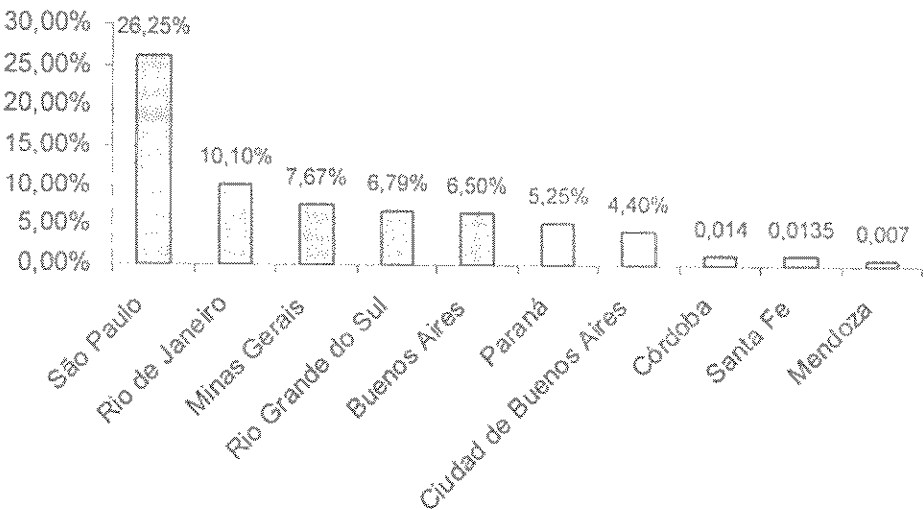
**Gráfico 12. Tasas de desempleo y pobreza para la Argentina y la Provincia de Buenos Aires. Segundo semestre de 2005**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del INDEC

En cuanto a la importancia de Buenos Aires en el Mercosur, esta aporta el seis y medio por ciento del producto geográfico del bloque, lo cual parece poco, pero no lo es ya que esta participación solo es superada por los cuatro estados más grandes de Brasil.

**Gráfico 13. Participación de los cinco primeros Estados brasileños y las cinco primeras Provincias argentinas en el Mercosur**



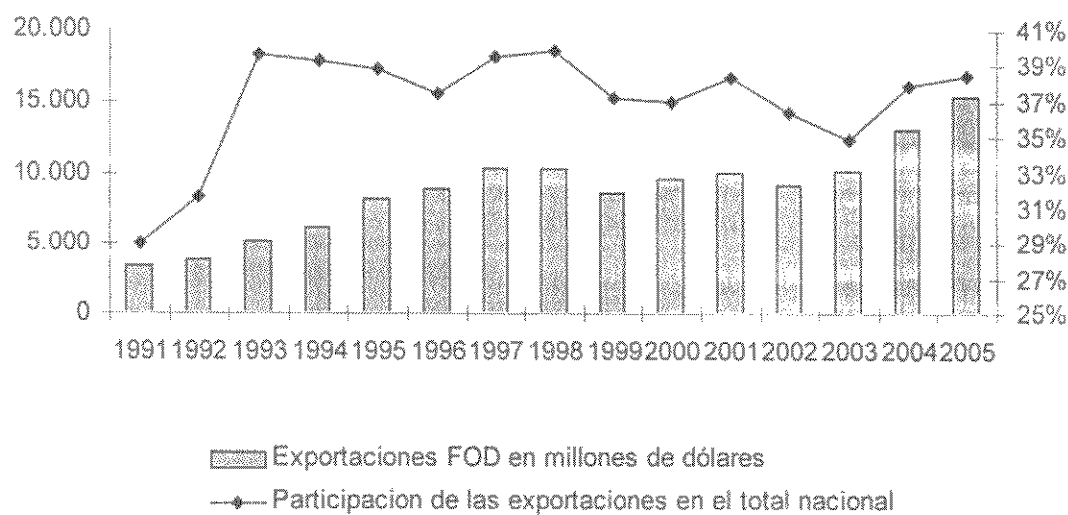
Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del Banco Mundial, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, e INDEC

Como se observa en el gráfico 13, la participación de Buenos Aires en el Mercosur para el año 2005 se ubica en el quinto lugar y es la primer provincia argentina en participación dentro del bloque. Le siguen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un 4,4%, Córdoba con el 0,014% y Santa Fe con el 0,0135%. Los datos aquí expuestos reflejan cuan significativas son las asimetrías en tamaño. Por un lado es evidente que en general, los estados brasileños tienen economías muy superiores en tamaño frente a las provincias argentinas, y por otro vemos como Buenos Aires es casi cinco veces más grande que la provincia que le sigue en PBG. Como resultado de esta configuración, se observa una concentración de la actividad económica argentina en Buenos Aires, como hemos visto anteriormente, más de un tercio del PBI es generado en la provincia bajo estudio.

*Comercio exterior*

En lo que a comercio exterior respecta, la Provincia tiene una importancia central, ya que para los últimos quince años, representa en promedio un 36 % de las exportaciones Argentinas. Para el año 2005 la cifra se sitúa en los 15.400 millones de dólares, siendo esta una cifra récord y representando más de un 38% del total de las exportaciones argentinas.

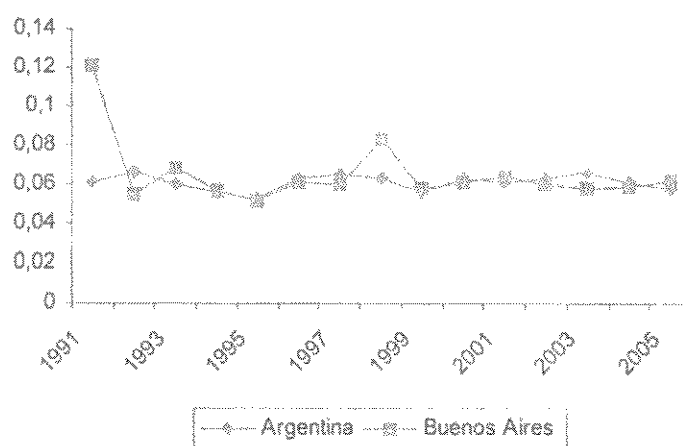
**Gráfico 14. Exportaciones Provinciales FOB en millones de dólares y Participación de las exportaciones en el total nacional. Período 1991-2005**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del INDEC y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

Al igual que el análisis hecho anteriormente para los países del Mercosur, resulta relevante analizar la trayectoria de la concentración de las exportaciones bonaerenses. Con tal fin se ha confeccionado el coeficiente de Herfindhal para el período bajo estudio.

**Gráfico 15. Coeficiente de Herfindahl para la Argentina y la Provincia de Buenos Aires. Período 1991-2005**



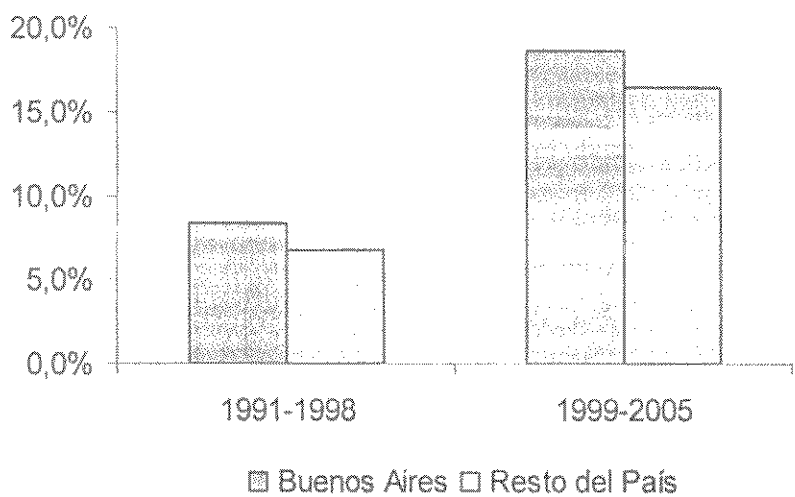
Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

En primer lugar debemos destacar que el coeficiente de Herfindhal para la Provincia presenta una mayor variabilidad que para el nivel nacional. Se advierten dos grandes variaciones. La primera corresponde a una caída interanual de más del 50%, pasando de un valor de 0,12 en 1991, a 0,055 en 1992. Este cambio podría atribuirse a la conformación del Mercosur, que permitió diversificar las exportaciones Provinciales, aunque pareciera más acertado atribuirlo el aumento casual del capítulo "Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control". La segunda variación significativa se da para el año 1998 donde el coeficiente toma el valor de 0,083, para volver en 1999 a valores promedio. Este segundo cambio fue producto de una serie de variaciones en los montos exportados, pero principalmente por aumentos significativos en los capítulos correspondientes a vehículos, (pasa de 47 a 1.856 millones de dólares), y cereales (pasa de a 14 a 1.778 millones de dólares), lo que sumado a disminuciones en otros capítulos, hace aumentar la concentración de las exportaciones bonaerenses.

Si bien la concentración en promedio levemente superior a la del total nacional, este índice no refleja las diferencias en cuanto a estructura exportadora, sin lugar a dudas que la Provincia de Buenos Aires tiene mayor peso en MOI o en combustible (en la sección correspondiente de este trabajo se especificarán las magnitudes de estos argumentos).

El coeficiente de apertura para el período 1991-2005 se ubica en el 13,4%. Si descomponemos este período en 2 etapas, una desde la conformación del Mercosur hasta el año previo a la devaluación brasileña (1991-1998), el mismo se ubica en el 8,4%, mientras que si tomamos el período 1999-2005 nos encontramos con que el mismo coeficiente no llega al 18,6% .

**Gráfico 16. Coeficiente de Apertura para la Argentina y la Provincia de Buenos Aires. Período 1991-2005**

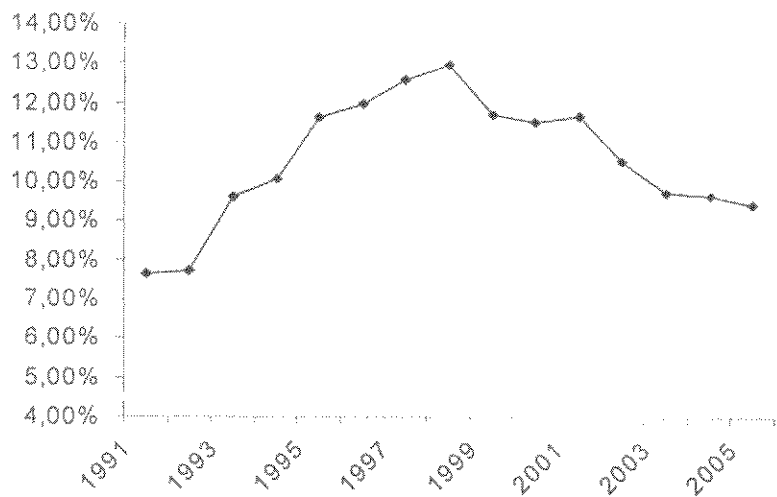


Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

Como se observa en el gráfico 16 el coeficiente de apertura de la Provincia de Buenos Aires es superior al del resto del país en ambos períodos.

En cuanto a la situación relativa dentro del Mercosur, vemos que desde la formación del bloque en 1991 la Provincia de Buenos Aires experimentó un crecimiento en su participación en las exportaciones totales del AIR. Pasando de una porción del 7,6% al inicio del período a una del 9,4% para el año 2005. Sin embargo este crecimiento no fue uniforme, ya que como puede observarse en el gráfico 17, luego de un máximo del 13% en el año 1998 la participación comienza a caer, para ubicarse en el 9,4% actual.

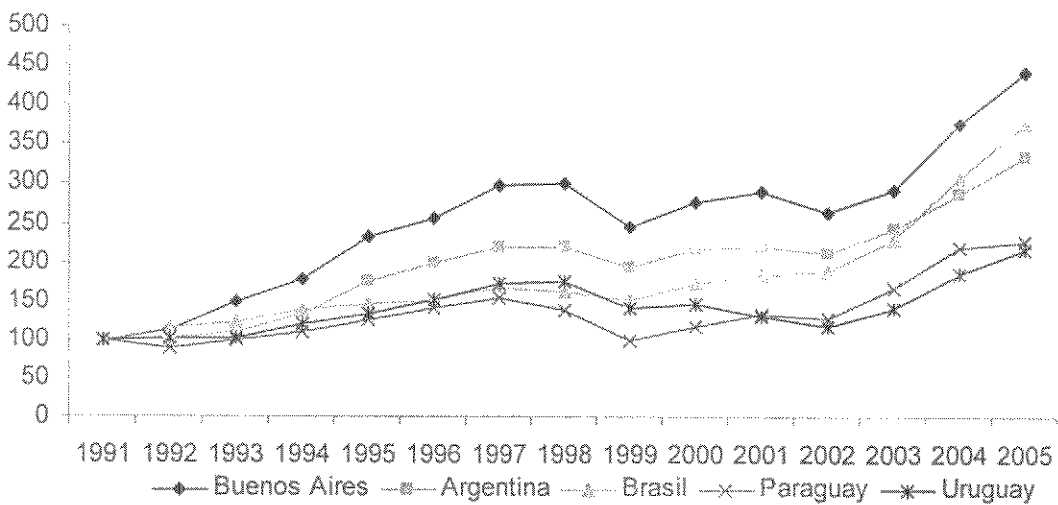
**Gráfico 17. Exportaciones Bonaerenses: participación en comercio exterior del Mercosur. Período 1991-2005**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

Para explicar este hecho, hemos recurrido al análisis del crecimiento exportador de los cuatro países del Mercosur y la Provincia de Buenos Aires. Como se observa en el gráfico 18, la Provincia experimentó un crecimiento exportador superior al del resto del bloque.

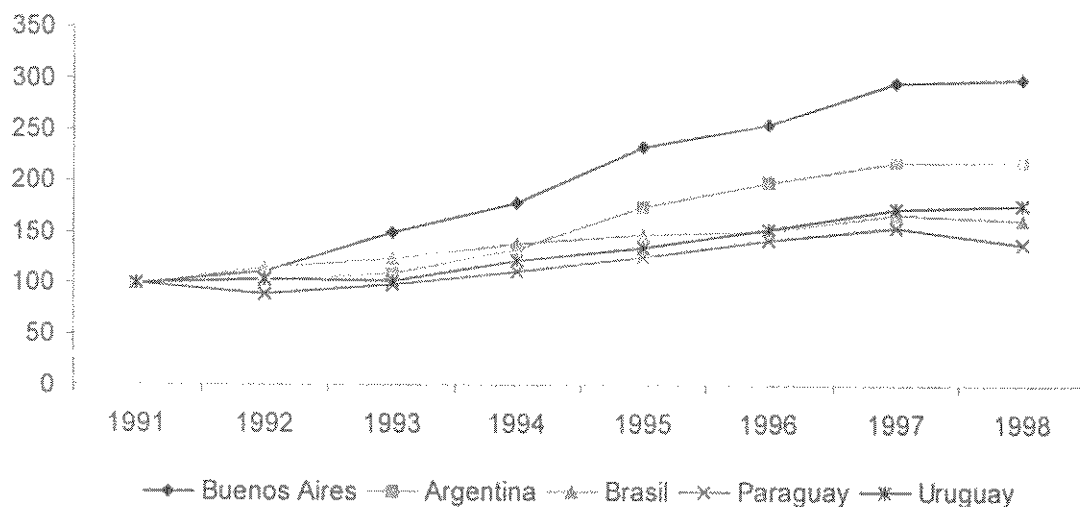
**Gráfico 18. Exportaciones del Mercosur 1991-2005 (1991=100).**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

Pero si dividimos la serie estudiada en dos etapas, la primera correspondiente al período 1991-1998, y la segunda desde 1999 a 2005, vemos claramente que el crecimiento exportador de Buenos Aires no fue uniforme.

**Gráfico 19. Exportaciones del Mercosur 1991-1998 (1991=100).**

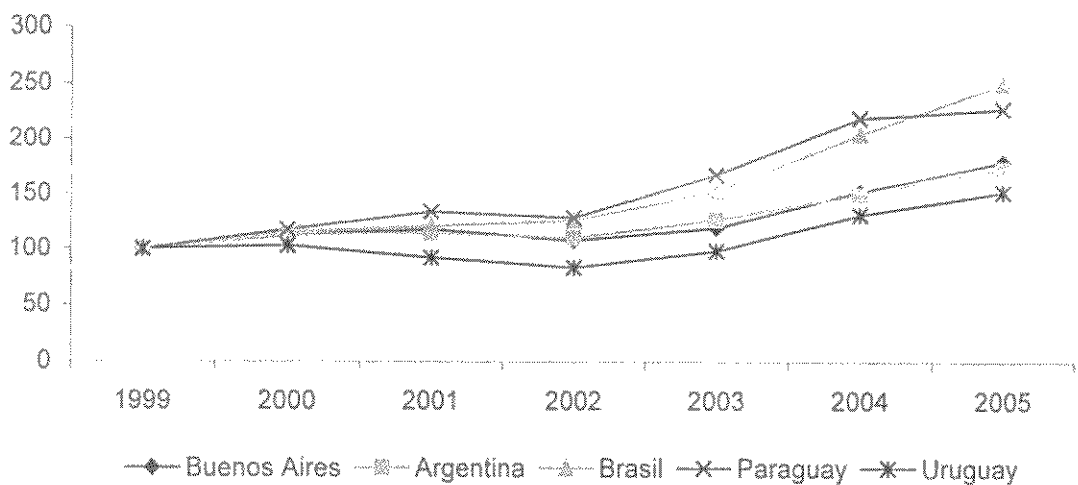


Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

En este primer período se observa que la Provincia, beneficiada por la conformación del bloque se enfrenta a un proceso de crecimiento de las exportaciones muy superior a la media del Mercosur, logrando triplicar sus ventas al exterior en solo ocho años.

Un punto a destacar, es que en estos primeros años del bloque, las exportaciones de la Provincia con destino a Brasil pasaron de un 28% al inicio del período a más del 39% en 1998. Esta situación se debe a que las exportaciones con destino a Brasil se incrementaron por encima del 160%, mientras que las exportaciones al resto del mundo solo un 58%. En esta etapa, Buenos Aires se ve claramente beneficiada por la conformación del bloque, aunque adquiere una debilidad que pronto se hará evidente, muestra una creciente y marcada dependencia de Brasil.

Gráfico 20. Exportaciones del Mercosur 1998-2005 (1999=100).



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

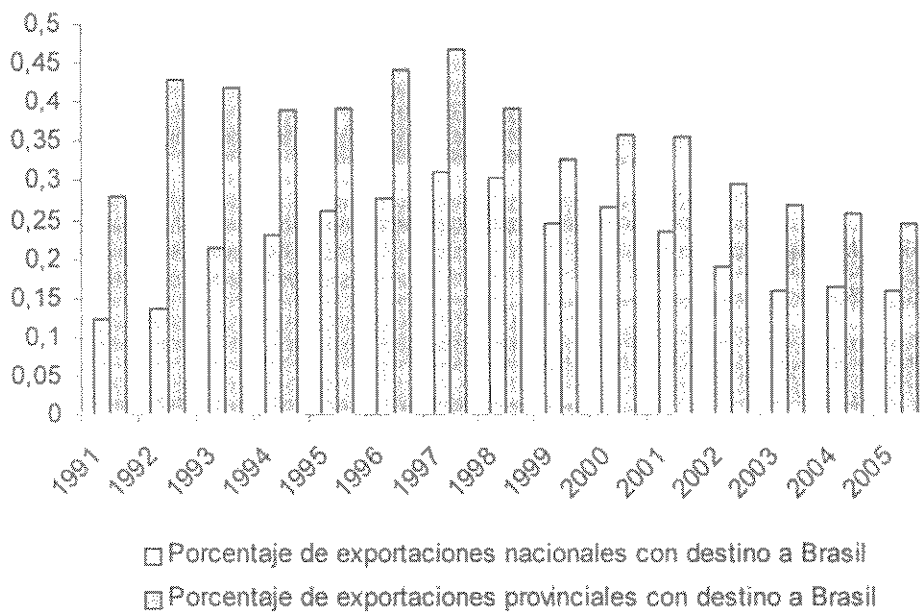
El siguiente período a analizar, comienza con la devaluación del Real en 1999. Durante este lapso, la Provincia experimenta una desaceleración de su crecimiento exportador y pierde terreno en su participación relativa dentro del bloque. En este año las exportaciones Provinciales caen 1850 millones de dólares, esta caída es explicada en un 70% por la disminución en las ventas al socio más importante. Así, la participación relativa de Brasil en el comercio exterior bonaerense cae al 24%. Debemos destacar, que más de las tres cuartas partes de la caída en las exportaciones al país vecino es explicado por el rubro Manufacturas de Origen Industrial (MOI). Este rubro, resultaría ser a priori el más vulnerable frente a una devaluación del tipo de cambio de un socio dado que afecta fuertemente a su competitividad, en función de que presenta menores márgenes a los que se observa en Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), las cuales por configuración factorial son la ventaja natural de la Argentina y especialmente de la Provincia de Buenos Aires, esta suposición se terminará de confirmar cuando evaluemos los sectores sensibles en próximas secciones de este trabajo, pero para realizar una mera observación casuística, las exportaciones de vehículos son muy importantes para la Provincia y para el año 1999 se encontraban fundamentalmente concentradas en Brasil, de modo que una recesión y devaluación afecta fuertemente al sector.

La caída de las exportaciones entre el año 1998 y 1999 para el resto del país fue de solo el 8% mientras que para la Provincia de Buenos Aires esta fue del 18%. De esto, se puede inferir que la Provincia es especialmente sensible a los cambios macroeconómicos que se producen en Brasil, incluso más que el resto de la Argentina. Esta sensibilidad mayor de Buenos Aires se debe principalmente a dos

causas: una mayor dependencia del país vecino y a una mayor concentración en el rubro más sensible como son las MOI.

Por tanto estaríamos en presencia de una clara asimetría en perjuicio de la Provincia, donde la devaluación del real la afectó en mayor medida que al resto del país, la asimetría nacería en que la Provincia tendría mayores incentivos a que se haga algo con esta situación, bien se intente evitar, bien se intente compensar (por ejemplo con una devaluación).

**Gráfico 21. Participación de ventas a Brasil en exportaciones nacionales y provinciales**



Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos del CEI y la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

En cuanto a la dependencia de la Provincia con el Brasil, en el gráfico 21 vemos como las exportaciones de Buenos Aires con destino a Brasil son relativamente superiores al resto de la Argentina. En promedio, para el período analizado, las exportaciones argentinas (excluyendo a Buenos Aires) con destino a Brasil rondan el 10%, mientras que las exportaciones bonaerenses con destino a Brasil como porcentaje del total se ubican en promedio en el 35%.

***Asimetrías Tipo II que afectan especialmente a la Provincia***

Dentro de las asimetrías tipo II la que afecta en forma sensible a la Provincia de Buenos Aires es la derivada de la vigencia del Impuesto sobre los Ingresos brutos (IIB).

Este impuesto de naturaleza multietápica y acumulativo, grava el ejercicio de la actividad económica, provocando los característicos efectos en “cascada” de este tipo de tributos. Genera distorsiones en los precios relativos favoreciendo a los



sectores más integrados verticalmente. Pero la distorsión más significativa para nuestro análisis, es que genera una reducción en la competitividad de los bienes producidos localmente, afectando a los productores en general pero principalmente en perjuicio de los exportadores de productos elaborados, ya que si bien las exportaciones se encuentran exentas, estos se ven impedidos de descargar el impuesto pagado sobre los insumos utilizados en el proceso productivo. Esta situación pone en desventaja a los productos locales frente a los bienes importados con las mismas características, en el caso de que los productores externos no deban afrontar este tipo de impuestos. Debemos destacar que como se expuso anteriormente, Brasil, también posee impuestos multietápicos acumulativos como lo son el CPMF, COFINS y PIS/PASEP, y si este país optara por eliminar este tipo de impuestos, la Argentina, y en particular Buenos Aires, se vería afectada por los efectos contra la competencia generados por esta medida.

Si bien las distorsiones generadas por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos son ampliamente conocidas y aceptadas, y se debe decir que todas las provincias de la Argentina tienen a este tributo dentro de sus esquemas impositivos, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, su erradicación se torna cuanto menos dificultosa ya que este representa en la actualidad el 60% de la recaudación propia, y dado el esquema de coparticipación vigente en la actualidad (en el cual la Provincia de Buenos Aires recibe menos que lo que aporta) su permanencia es vital para el cierre de las cuentas públicas.

## **8. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y ASIMETRÍAS: ASPECTOS TEÓRICOS**

El propósito de la siguiente sección es plantear la vinculación que existe entre una variable de suma importancia como es la Inversión Extranjera Directa (IED) y las asimetrías que se pueden encontrar en un proceso de integración, la significancia de este análisis surge de que la IED es una herramienta fundamental para el crecimiento de los países en desarrollo. El eje será puesto en describir en forma teórica el efecto de las asimetrías sobre la localización territorial de las inversiones, prestándole especial importancia el Mercosur.

El Mercosur, al ser un grupo de países en vías de desarrollo presenta la característica de poseer escasos niveles de ahorro interno, esta situación se traduce en niveles de inversión inferiores a lo que sería óptimo para asegurar el desarrollo de la economía. Es por eso que frente al desafío de incrementar el ahorro, la IED se presenta como la mejor opción en el sentido que puede financiar el crecimiento económico.

La IED proporciona diversos beneficios, principalmente incrementa la competitividad en aquellos los sectores a los que se vuelca, generando incluso efectos derrame sobre el total de la economía, a partir de la incorporación de tecnología y mejores prácticas de gerenciamiento, entre otras ventajas que presenta frente a inversiones de cartera o financieras en las cuales no existe una propiedad transnacional. Sin embargo, debe decirse que puede acarrear los mismos problemas sobre la balanza de pagos que otro tipo de flujo financiero, fundamentalmente en lo que hace a un deterioro de la cuenta corriente a partir de las remesas de ganancias, pero tiene para el país receptor la ventaja que las IED son más difíciles de dismantelar ante crisis temporales (en crisis profundas y prolongadas se experimentan también salidas de este tipo de inversiones).

En este marco es que la IED es un flujo deseado por los países en desarrollo y por ello se puede llegar a situaciones de disputa en torno a maximización de los determinantes que permiten el ingreso de estos fondos.

### ***Los determinantes de la IED***

El primero de los determinantes de la IED es el tamaño de mercado –a mayor número de consumidores, mayor venta potencial-, así, la conformación de un AIR, genera expectativas positivas, dado que da origen a un mercado ampliado. Este espacio económico si presenta libre circulación de mercaderías y cierto grado de protección de la producción interna es un instrumento poderoso para la atracción de inversiones.

Otro factor central en la determinación del flujo de la IED, es la estabilidad macroeconómica. Es sabido que la presencia de elevados índices de volatilidad

genera inconvenientes en la recepción de flujos de inversiones a partir de los niveles de incertidumbre que trae aparejados. Así, la formación del bloque podría ser beneficiosa siempre que logre reducir la incertidumbre y la volatilidad macroeconómica de la región.

Las políticas públicas son otro aspecto relevante, tanto en lo que hace a la seguridad jurídica como en la presencia de incentivos a la inversión. Estos últimos son fundamentalmente de tipo fiscal, y están determinados por las características del sistema tributario vigente, apuntan a proporcionar ventajas diferenciales respecto a otros países, por medio del aumento del retorno libre de impuestos de las inversiones. La simplicidad, neutralidad y eficiencia del sistema tributario también tienen su rol en cuanto a atracción de IED, sin embargo, los países no se focalizan en estos aspectos sino que hacen hincapié en la reducción de tasa impositivas. La evidencia empírica muestra que una reducción de un 1% en la tasa impositiva, incrementa el monto de IED aproximadamente en un 4% (BID, 2001). Esto determina que los hacedores de política, conocedores de esta relación, en muchas ocasiones, compitan por medio de esta herramienta en la atracción de inversiones externas.

### ***IED, guerra de incentivos y asimetrías***

Para un mejor análisis de la competencia por IED, recurriremos a la teoría de los juegos. Si suponemos un mundo de solo dos países, con problemas de desempleo, que tienen la posibilidad de recurrir a incentivos de tipo fiscal, otorgando beneficios al establecimiento de inversiones, para la relocalización en su territorio (ya estaban establecidas en la región); los policy-makers tienen una función de pérdida a la que se enfrentan, formada por el desempleo y la volatilidad tributaria, de modo tal que los benéficos tributarios atraen mayores inversiones a costa de un incremento en la volatilidad impositiva. Si la medida fuera aplicada por uno solo de los dos países, los costos serían más que compensados por los beneficios derivados de una reducción en la tasa de desempleo. Sin embargo, cuando los dos países aplican la medida en términos equivalentes, la inversión no sufrirá ningún tipo de reacomodamiento y la situación empeora dado que se incrementa la volatilidad tributaria sin beneficio en contrapartida. En un escenario de equilibrio no cooperativo, los policy-makers minimizan la función de pérdida implementando los incentivos fiscales, dado que si el otro país no otorga incentivos, lograría atraer un mayor flujo de inversión, y en el caso de que el competidor implementara las políticas correspondientes, evitaría una salida de inversiones de su territorio. Vemos claramente como una disputa de este tipo solo trae un perjuicio mutuo, incrementando las pérdidas sin beneficio alguno, esto podría evitarse si ambos países llegaran a un acuerdo de tipo cooperativo. Es necesario aclarar que la situación cambia cuando existen otros países, ya que en tal caso, aún compitiendo entre sí, podrían atraer inversiones y mejorar respecto a la situación previa.

Vemos entonces, como las políticas de atracción de inversiones pueden tener efectos contrapuestos. Los efectos positivos se derivan de la reducción de tributos a niveles eficientes; disminución del gasto público innecesario; distribución espacial del capital más eficiente; creación de un ambiente favorable a los negocios.

Entre los efectos negativos se destacan la contracción del gasto público por debajo del nivel de eficiencia; el pago de incentivos exagerado en relación a los beneficios proporcionados y la reducción del nivel de capital invertido para facilitar las reasignaciones espaciales.

Puede concluirse que el resultado positivo o negativo depende del modo en que se aplique la medida o el monto de la política de incentivos. Finalmente debemos remarcar que la competencia en este tipo de políticas puede determinar que el principal beneficiario sea el inversor.

Los incentivos tributarios no traerían aparejados efectos nocivos para el conjunto si el bien generado por un incremento en la IED se produjera regionalmente, creando empleo, generando encadenamientos productivos y abaratando los costos de transporte. Sin embargo, los países tienen intereses propios, es por ello que pueden darse políticas de incentivos no coordinadas. El problema se agrava, si, como en el caso del Mercosur, existen posibilidades de políticas de incentivos a nivel subnacional dado el esquema federal de los socios más grandes. Esta situación se enmarca en las asimetrías de tipo II con origen en políticas públicas.

Un proceso de integración tendería a generar un crecimiento de inversiones hacia el bloque en cuestión, pero en el caso de existir asimetrías preexistentes o incluso nuevas asimetrías generadas en dicho proceso, podrían observarse reasignaciones espaciales de la IED, surgiendo regiones o países ganadores y perdedores. Así, una buena política conjunta de coordinación de incentivos podría evitar los efectos no deseados. Debemos aclarar que esta coordinación se dificulta cuando el poder de negociación de los integrantes del bloque es muy dispar. Este es el caso del Mercosur, donde Argentina y Brasil, y principalmente este último goza de un mayor poder disuasivo dada la configuración del área y los costos y beneficios que se originarían por la disolución del acuerdo.

La coordinación puede realizarse por medio de la generación de bases imponibles equivalentes, así como alícuotas mínimas por debajo de las cuales ninguno de los integrantes podría ubicarse. Aunque esto generaría posibles salidas o menores ingresos de IED a la región si es que en el resto del mundo no existen tales mínimos imponibles. Este ha sido uno de los principales argumentos para que no se aplique la reforma en la UE tendiente a fijar un impuesto a las rentas de las empresas con un mínimo del 30%. Así, la armonización deberá realizarse con cuidado de no desalentar la IED.

También podrían fijarse reglas comunes para el tratamiento de inversiones e instituciones que velen por el cumplimiento de estas y generen un ámbito para la resolución de conflictos.

Existe otra opción superadora, que consistiría en la creación de una política de incentivos común que además de solucionar el problema del desvío de inversiones consolidaría la integración. Esta política podría ser de tipo pasiva, donde los incentivos sean iguales en todas las regiones o países, o de tipo activa en el caso de que existan incentivos diferenciales con el objetivo de orientar la inversión hacia las zonas menos desarrolladas.

Por último es importante remarcar que una política asimétrica en cuanto a atracción de inversiones entre los países miembros de un AIR genera dudas respecto a la continuidad del bloque, de esta forma los flujos de IED tendrán un sesgo hacia el país que ofrezca un mayor mercado. Si por el contrario se generaran mecanismos de incentivos coordinados, se estaría haciendo énfasis en la continuidad del AIR y facilitando una distribución más homogénea de la inversión recepcionada por el bloque.

## REFERENCIAS

- Anderson S. (2001), "Seven years under Nafta", Institute for policy Studies, Washington DC.
- Anderson S., et al. "Lecciones del TLCAN: El alto costo del 'libre' comercio", Alianza social continental, 2003.
- 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", mimeo, Universidad de San Andrés.
- Bouzas, R. (2004): "La Dinámica Institucional y Normativa: Un Balance", en *Evaluación del Desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una Perspectiva de los Sectores Productivos Argentinos*, CEPAL, 2004.
- CEI (2004): "Oportunidades y Amenazas para la Argentina en el Comercio Sur-Sur", Estudios del CEI N° 8, Noviembre de 2004.
- Cernat, L. (2003): "Assessing South-South Regional Integration: Same Issues, Many Metrics", UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series N° 21, New York y Génova, United Nations.
- Delgado, R. (2004): "Asimetrías y Competencia: Aportes para un Rediseño de los Instrumentos Comerciales", en R. Delgado *Evaluación del Desempeño y Aportes para un Rediseño del Mercosur*, CEPAL, 2004.
- Fujita, M. (1998): "A Monopolistic Competition Model of Spatial Agglomeration: a Differentiated Product Approach", *Regional Science and Urban Economics*, Vol.18.
- Giordano, P., M. Mezquita-Moreira y F. Quevedo (2004): "El Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Integración Regional", mimeo, BID, Marzo de 2004.
- Grossman, G. y E. Helpman (1995): "The Politics of Free Trade Agreements", *American Economic Review*, Vol. 85.
- Informe Checchini, R. (Dir.) (1998): "Europa 1992: Una Apuesta de Futuro", Alianza Editorial, 1988.
- Krugman, P. (1991): "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, Vol. 99.
- Lewis, J., S. Robinson y K. Thierfelder (1999): "After the Negotiations: Assessing the Impact of Free Trade Agreements in Southern Africa", IFPRI TDM Discussion Paper N° 46, International Food Policy Research Institute.

- Martinez-Zarzoso, I. y F. Nowak-Lehmann (2002): "Economic and Geographical Distance: Explaining Mercosur Sectoral Exports to the EU", mimeo, Universidad Jaume I, Castellon, España.
- Rozemberg, R. (2004): Resumen de su Exposición en "Crecer Juntos Encuentro regional Mercosur 2004", Organizado por la Red Mercosur y el BNDES, Rio de Janeiro, 29 y 30 de Noviembre de 2004.
- Sanguinetti, Traistaru y Volpe, (2004): "Economic Integration and Location of Production Activities: The Case of Mercosur", Inter-American Development Bank, Febrero de 2004
- Secretaría del Mercosur (2004): "Estudio sobre las Asimetrías y la Política de Convergencia Estructural en el Mercosur", Secretaría del Mercosur Estudio N° 004/04, Noviembre.
- Venables, A. (1996): "Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries", *International Economic Review*, Vol. 37.
- Yeats, A. (1998): "What Can Be Expected from African Regional Trade Arrangements? Some Empirical Evidence", mimeo, World Bank.