

# **El tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional.**

Pamela Torres y Juan José Abad.

Cita:

Pamela Torres y Juan José Abad (2017). *El tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/771>



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

**LAS ASIMETRÍAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA**

Pamela Torres  
pamela.torres@sciencespo.fr  
Université Paris III Sorbonne Nouvelle  
Ecuador

Juan José Abad  
juanjoseabadgodoy@gmail.com  
Université Paris III Sorbonne Nouvelle  
Ecuador



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## **RESUMEN**

El presente trabajo pretende abordar las políticas de tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional, desde una perspectiva multidisciplinaria que permita analizar: los distintos abordajes a la integración regional dentro de la cuarta ola de regionalismo en Latinoamérica y el impacto de dos políticas de tratamiento de asimetrías, respectivamente dentro de ALADI y de MERCOSUR.

## **ABSTRACT**

This paper aims to address the policies of treatment of asymmetries in regional integration agreements, from a multidisciplinary perspective that allows analysing: the different approaches to regional integration within the fourth wave of regionalism in Latin America and the impact of two treatment policies of asymmetries, respectively within ALADI and MERCOSUR.

## **Palabras clave**

Asimetrías, ALADI, MERCOSUR

## **Keywords**

Asymmetries, LAIA, MERCOSUR



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introducción**

A lo largo de la historia de la integración regional latinoamericana, existen una diversidad de acuerdos subregionales basados en el reconocimiento de distintos niveles de desarrollo entre sus países miembros. Esto nos conduce a postular que la reducción de asimetrías en los procesos integracionistas latinoamericanos se convierte en una condición necesaria para que el proceso sea sostenible y legítimo.

La discusión sobre los elementos causales de estas desigualdades en la región sudamericana, se explican, en primera instancia, por la existencia de diferencias estructurales de los países, es decir por su producto interno bruto (PIB), población, dotación de factores, posición geográfica y que han derivado en un heterogéneo nivel de desarrollo de la región. En segunda instancia, existen otro tipo de brechas que se tipifican de acuerdo al ámbito de aplicación o a su alcance: por ejemplo, las brechas que se derivan de la aplicación de políticas regionales; o las asimetrías institucionales, estas últimas son las que toman forma en el desarrollo de las instituciones comunitarias y que afectan principalmente a las economías de menor desarrollo relativo.

Es entonces pertinente anunciar que este trabajo pretende ahondar en la discusión sobre la evolución de las asimetrías entre países miembros, como resultado de los procesos de integración regional. No pretende enfocarse en sus diferencias estructurales, siendo estos únicamente referentes analíticos.

Sumado a esto, si bien los proyectos de integración económica alrededor del mundo se plantearon como una estrategia colectiva de desarrollo, parecería evidente que los beneficios y costos que suponía esta estrategia no solo que podrían no ser proporcionales, sino que podrían aumentar las diferencias entre los distintos niveles de desarrollo de los países.

En este sentido, se considera necesario revisar los abordajes sobre el tratamiento de asimetrías en los distintos acuerdos de integración regional sudamericana a lo largo de la historia contemporánea, y



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

particularmente durante la cuarta ola de integración regional en la última década. Para este trabajo, se tomarán dos casos de estudio: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

### La normativa en Sudamérica: las políticas de tratamiento de asimetrías en los casos de Mercosur y ALADI

El caso sudamericano es vasto en cuanto a propuestas, de entre las cuales se utilizarán dos bloques regionales: el Tratado de Montevideo por el cual se conforma la ALADI, dedica el capítulo III al trato a los países de menor desarrollo; particularmente su artículo once, en el que establece como uno de sus objetivos impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros a través de acuerdos de complementación económica.

Adicionalmente, ALADI es el esquema en cual reposan los acuerdos suscritos bajo notificación del sistema multilateral comercial (OMC) y es aquel que comprende gran parte del *spaghetti bowl*<sup>1</sup> latinoamericano, entre los que se encuentran: los acuerdos de alcance regional AAR<sup>2</sup>, los acuerdos de alcance parcial AAP<sup>3</sup>, y los acuerdos de complementación económica ACE<sup>4</sup>, estos últimos son los que han marcado la relación comercial entre la mayoría de países latinoamericanos.

---

<sup>1</sup>*Spaghetti bowl* o plato de spaghetti es el término que utiliza J. Baghwatti refiriéndose al efecto en política económica internacional que deviene en una complicación derivada de los acuerdos de libre comercio, cuando un bien es sometido a reglas de origen y normativas que se entrecruzan dando la forma de un plato de spaghetti. (Baghwatti, 1995).

<sup>2</sup>AAR: son los acuerdos en los que participan todos los países miembros, los que además del ámbito comercial, incluyen acuerdos de cooperación científica y tecnológica.

<sup>3</sup>AAP: los cuales se suscriben con países o áreas de integración económica dentro o fuera de la región y que pueden tomar la forma de acuerdos de complementación económica (ACE).

<sup>4</sup>ACEs: son acuerdos firmados en el marco de ALADI cuyo objeto es alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico entre los países miembros. ACEs son considerados los de última generación por cuanto, además de la apertura de mercados y concesiones o liberaciones arancelarias, contemplan ventajas y complementaciones en otros temas diferentes al comercio (inversiones, servicios, cooperación tecnológica, complementación industrial, solución de controversias, etc.), constituyendo mini-procesos integrales en materia de comercio e integración. (Solares Gaité, 2010:278).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

Por su parte, el Mercosur es un proyecto que nace en pleno auge del regionalismo abierto, es así que el Tratado de Asunción establece principios basados en la reciprocidad de derechos y obligaciones, aun cuando reconoce plazos más largos para que Uruguay y Paraguay cumplan con la disciplina común<sup>5</sup>.

Es así que una década después de su creación, con el impulso de los gobiernos progresistas en Argentina y Brasil, el Mercosur es objeto de un relanzamiento, dando cabida a nuevos ámbitos como parte de la integración, como un reconocimiento a las dificultades para que los socios de menor desarrollo se beneficien de los procesos de integración. Esto a su vez, se sustenta en la transición de una ola de integración regional a otra, o bien con la hipótesis del paso de un tipo de regionalismo abierto, a uno de tipo post-comercial.

En 2004, la Decisión del Consejo de Mercado Común (CMC) N° 45/04, crea el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional (FOCEM), cuyo objetivo es contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas. El FOCEM es un hito en el tratamiento de asimetrías, principalmente vía proyectos de infraestructura, salud, educación, desarrollo tecnológico e innovación, entre otros. Su principal beneficiario, Paraguay, es a su vez uno de los miembros de ALADI de menor desarrollo económico relativo, y por lo tanto recibe un tratamiento especial y no recíproco, bajo el amparo de las disposiciones del sistema multilateral de comercio y de ambos esquemas de integración.

Es bajo este contexto que surge la necesidad de revisar la trayectoria de los procesos de integración, en primer lugar, con el fin de contribuir al debate teórico-conceptual en cuanto al trato de asimetrías. En segundo lugar, a fin de rescatar elementos que permitan analizar el impacto de las políticas ya implementadas, a beneficio de los países miembros de menor desarrollo dentro de los dos esquemas de integración ya mencionados, durante la cuarta ola de integración regional.

---

<sup>5</sup>Actualmente la membresía de MERCOSUR incluye a Venezuela, país que se adhirió al bloque mediante Protocolo de Adhesión de julio de 2012. Sin embargo, a 2017, el país se encuentra temporalmente suspendido.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **II. Marco teórico/marco conceptual**

Como antecedentes teóricos al debate sobre trato de asimetrías, autores como Krugman y Elizondo (1996) en la década pasada, sostuvieron que el diseño de las políticas en los países en desarrollo, no han contemplado los efectos en la geografía económica interna de los mismos y tampoco han logrado tratar las brechas económicas y sociales entre ellos.

Asimismo, otros autores sostienen que dentro de las posibles causas que no han permitido lograr mejores resultados en la reducción de asimetrías, son los propios procesos de integración regional, los que pueden tener efectos de distribución inequitativa entre sus miembros (Venables, 2003: 30).

En el caso de Latinoamérica, el análisis y evaluación sobre el desempeño de su economía durante las décadas ochenta y noventa, se basaron en el impacto de la apertura comercial, tanto a nivel de los sistemas unilaterales como el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias- SGP y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA), por sus siglas en inglés, como en los procesos de integración regional y de las adhesiones como miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

De esto se desprende que los efectos de la integración se han evaluado mediante la teoría de la integración económica, es decir mayoritariamente a través de la perspectiva de creación y desviación del comercio (SELA, 2011). Por ende, el trato de asimetrías en la región ha estado históricamente ligado al ámbito comercial.

Con el fin de abordar la temática de las asimetrías, desde una perspectiva más amplia que la comercial, a continuación, situamos la discusión dentro del campo de estudios sobre el regionalismo y más específicamente en las olas de integración regional. Es así que el paso de una ola a otra, se puede



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

explicar por una combinación de intereses, por un lado, y por otro, de una mezcla de incentivos externos e internos en un contexto histórico dado (Dabène, 2012). Bajo este estudio, se establecen cuatro olas de integración en América Latina en el curso de su historia contemporánea<sup>6</sup>.

Para fines de este estudio se rescata la cuarta ola de integración, durante esta etapa aproximativa que va desde inicios de la década de los 2000 hasta el 2014, se dieron ciertas particularidades, es decir, se debate acerca del fin de una etapa económica liberal y un giro a una tendencia política de corte progresista. Este período es por tanto útil para explicar el relanzamiento de algunos de los procesos de integración regional sudamericanos, entre ellos el MERCOSUR (2004) y el impulso al *Plan de Acción* para los PMDER en el marco de ALADI (2009).

La transición de una tercera a una cuarta ola de integración, de tipo post-comercial, nos permite cuestionar los siguientes puntos: a) una concertación política bajo un modelo de integración renovado, es la que permitió profundizar el trato de asimetrías en la agenda de la integración. b) la existencia de puntos extremos o de difusión, pudiesen haber dado lugar a políticas de distinto orden en cada bloque regional, ya sea de desarrollo de infraestructura o comercial.

En el mismo orden de ideas, otros autores introducen la discusión sobre los nuevos tipos de regionalismo; regionalismo estratégico, Briceño Ruiz (2007; 2011); regionalismo post-comercial, Tussie (2012); regionalismo desarrollista, Hettne (2005); regionalismo post-hegemónico, Sanahuja (2008), entre otros. Estos distintos modelos de regionalismo coinciden con algunas de las características de la cuarta ola de integración, al tiempo que aportan al debate con elementos de análisis sobre el tema del trato de asimetrías.

Entre dichas propuestas, se rescata al regionalismo social propuesto por Briceño Ruiz y Vázquez (2011), el mismo que vislumbra a la integración regional un como un instrumento de políticas sociales

---

<sup>6</sup>Primera ola (1950-1960); segunda ola (1970-1980); tercera ola (1990-2000) y una cuarta ola (2000-2010) (Dabène, 2012).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

regionales, entre ellas una política redistributiva que atacaría las asimetrías entre países miembros de un acuerdo.

### **Asimetrías: conceptualización y tipología**

El concepto de asimetrías es vasto, debido a su alcance y a su ámbito de aplicación. A continuación, se toma uno de los conceptos que podrían ser útiles a los objetivos de este estudio, “las asimetrías son definidas como las disparidades de competitividades relativas que presentan los países dentro de un proceso de integración. Estas pueden referirse a una infinidad de aspectos, entre ellos, los recursos naturales, características geográficas, económicas, institucionales, entre otras” (Clemata, Barrere, 2008: 137).

Otras interpretaciones incorporan al concepto de asimetrías elementos como la cohesión social, las disparidades de evolución entre espacios sub-nacionales y sobretodo las diferencias entre países asociadas a los procesos de integración. (Vaillant, 2007:54).

Sin subestimar los esfuerzos más extensos sobre el concepto de asimetrías y con el fin de acotar el objetivo de estudio, se utilizará como aproximación conceptual “las diferencias en los niveles de desarrollo entre países o socios comerciales de un acuerdo de integración”<sup>7</sup>.

### **Caracterización de las asimetrías:**

Desde inicios del proceso de integración en la región latinoamericana, se reconocieron diferencias en los niveles de desarrollo de los países y socios comerciales, para lo cual fue necesario derivar en una clasificación de las asimetrías, incorporando diferentes elementos para su análisis dentro de la integración regional. Es así que existen distintos enfoques, tanto en estudios del Sistema Económico

---

<sup>7</sup> Dicha conceptualización es tomada de los propios acuerdos de integración MERCOSUR, ALADI (Tratado de Asunción (1991) y Tratado de Montevideo (1980) respectivamente.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

Latinoamericano y del Caribe (SELA) como por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### - Asimetrías estructurales:

En términos amplios, las asimetrías estructurales se refieren a los factores que miden la capacidad de la economía de un país para beneficiarse de los procesos de integración. Por ejemplo, el tamaño de su economía, el nivel de ingreso, la dotación de infraestructura, las condiciones geográficas y la calidad de las instituciones. Estas asimetrías se pueden medir en términos de territorio, población, PIB, comercio intrarregional, coeficiente comercio intra-bloque, moneda y poder de compra (CEPAL, 2007: 9).

Las asimetrías estructurales también han sido definidas como las desigualdades medidas mediante el gasto, distribución del ingreso o pobreza (CEPAL, 2007). Así también se las mide como necesidades básicas insatisfechas, acceso a la educación y demás servicios.

Por su parte, el SELA argumenta que este tipo de asimetrías son las que se refieren al tamaño del mercado interno, a sus recursos naturales, al desarrollo de sistemas, existencia de clústeres y de cadenas de valor (SELA, 2011). Estas asimetrías son corregibles a través de políticas y acciones comunes tanto a nivel nacional como regional.

### - Asimetrías por políticas públicas:

La CEPAL (2007) sitúa a estas asimetrías como aquellas que tienen efectos que traspasan las fronteras, que podrían ocasionarse por políticas que se adoptan de forma discrecional, dentro de los procesos de integración regional. Otra de las problemáticas en torno a este tipo de asimetrías es la carencia de armonización y coordinación de políticas públicas que desde lo nacional se proyecten a nivel subregional.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

El enfoque del SELA es similar al de CEPAL, pero incluye dos nuevos tipos de asimetrías por políticas: comerciales e institucionales.

- Asimetrías comerciales:

Se encuentran subdivididas en dos categorías:

- a. Asimetrías por calidad de comercio son aquellas que pueden medirse a través de la participación de exportaciones totales de manufacturas o de medio y alto valor tecnológico.
- b. Asimetrías por dependencia comercial, las cuales se expresan por el porcentaje de dependencia de los socios sobre el mercado regional, tanto como las dependencias comerciales bilaterales.

- Asimetrías institucionales:

Están subdivididas en:

- a. De orden interno: son las asimetrías en la calidad de las instituciones relacionadas con el comercio y la administración de un acuerdo regional: aduanas, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, mecanismos de compras públicas, etc.
- b. De orden regional: son las asimetrías en el desarrollo de las instituciones comunitarias, que afectan principalmente a las economías de menor desarrollo relativo.

Para fines de esta investigación, es de utilidad estudiar las asimetrías por políticas públicas y comerciales, dado a que estas se desprenden de las políticas que se implementan en los acuerdos de integración regional en América del Sur.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **El tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional:**

#### **- MERCOSUR:**

Desde su origen, el Tratado de Asunción no incorpora el tratamiento de asimetrías, pero reconoce en su artículo sexto, las diferencias de desarrollo puntuales para Paraguay y Uruguay. Dicho reconocimiento está previsto en sus Programas de Liberalización Comercial, el cual consiste en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero.

En un segundo momento, principalmente durante los gobiernos de Lula en Brasil y Kirchner en Argentina en la década de los 2000, se da el programa “Relanzamiento del MERCOSUR”<sup>8</sup>. Estos son dos parteaguas que marcan un re-direccionamiento de este bloque regional hacia un proceso integracionista que contempla un programa de convergencia estructural para tratar las asimetrías e integra también nuevos lineamientos en lo que respecta a la integración productiva, derechos humanos, entre otros.

Es así que con del relanzamiento del Mercosur, se inician programas a favor de los países de menor desarrollo, siendo el más significativo el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional (FOCEM), creado a partir del reconocimiento explícito de las brechas entre los niveles de desarrollo de sus países miembros.

Este fondo se crea en el 2004 bajo Decisión 45/04, pero entrando en funcionamiento con la Decisión 18/05 del 2005. Sus objetivos son: i) financiar programas para la convergencia estructural; ii) promover la cohesión social, en particular la de las economías menores y regiones menos desarrolladas, iii)

---

<sup>8</sup> Decisión del Consejo de Mercado Común (CMC) N° 16/01 del 2001.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

Este contempla tipos de asimetrías para su tratamiento: a) las de carácter económico o estructurales, b) las de infraestructura y desarrollo regional o por políticas públicas y c) las de carácter comercial. Es importante anotar además que el FOCEM tuvo una vigencia de 10 años, es decir hasta el 2015, pero su funcionamiento ha sido prorrogado por 10 años más. Se trata del FOCEM II con vigencia a partir de 2016<sup>9</sup>.

El FOCEM funciona en base a aportes no reembolsables de los Estados parte, según una contribución basada en su PIB histórico, de la siguiente manera: 27% Argentina, 70% Brasil, 1% Paraguay y 2% Uruguay<sup>10</sup>. De forma inversa, los fondos deben distribuirse según quien presenta proyectos: 48% para Paraguay, 32% para Uruguay, 10% para Argentina y 10% para Brasil, lo cual en total bordea 127 millones de dólares anuales de presupuesto.

El FOCEM contempla cuatro tipos de programas: a) un programa de convergencia estructural con obras de infraestructura para la integración.; b) Desarrollo de la Competitividad que incluye proyectos de integración productiva, de generación de capacidades y reconversión productiva; c) Cohesión social se trata de proyectos de desarrollo social, en especial en zonas fronterizas. Incluye proyectos relacionados con la salud, educación, vivienda y combate a la pobreza y; d) Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración el cual se refiere a proyectos de mejora de su estructura institucional y de la profundización del proceso de integración.

---

<sup>9</sup> Cabe señalar que la segunda fase del FOCEM fue aprobada en 2016 por los gobiernos de Paraguay y Uruguay, faltando en 2017 las ratificaciones nacionales de Brasil y Argentina.

<sup>10</sup> Con el ingreso de Venezuela al bloque, inicia un periodo de mayor complejidad en cuanto a los porcentajes de participación para el FOCEM. Esto ha sido discutido en el seno del Consejo de Mercado Común (CMC), así como en el de los más altos representantes de MERCOSUR, sin embargo, dado que Venezuela aún no ha incorporado la totalidad del acervo normativo mercosureño, los porcentajes de participación no han sido definidos de manera oficial.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

Al finalizar la primera fase del FOCEM al 2016, se llevaron a cabo 43 proyectos, de los cuales 6 se encuentran ya finalizados y 37 en etapa de ejecución. Otros 6 proyectos se encuentran en análisis, tanto por la Unidad Técnica como elevados al CMC<sup>11</sup>.

- **ALADI:**

El Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) constituyó como miembros de la ALADI a 12 países<sup>12</sup>. En efecto, el tratamiento de asimetrías ha sido parte de la agenda de ALADI desde sus inicios. El marco normativo del TM80 prevé la diferenciación en el tratamiento de los mecanismos de alcance parcial y regional para los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER).

Dicho tratamiento, se traduce principalmente en el Sistema de Apoyo a los PMDER definido en el capítulo III del TM80, teniendo como propósito establecer mejores condiciones para la participación de dichos países en el proceso de integración económica, bajo principios de cooperación comunitaria y de no reciprocidad.

Dentro de este sistema se contemplan dos estrategias de acción: 1) programas de cooperación para el desarrollo y 2) la promoción de apertura de mercados a través de acuerdos comerciales.

1) El programa de cooperación (2011-2014) se centra en cumplir el establecido “Plan de Acción” aprobado mediante resolución 68 del 2009. El objetivo principal de este programa es reducir las asimetrías en los procesos de construcción de Espacios de Libre Comercio, es decir en la generación de espacios más favorables para la superación de factores endógenos y exógenos que dificultan su inserción comercial en la región.

Este contempla: a) un componente por país y b) un componente común para los PMDER. El último tiene como fin apoyar el mejoramiento de la productividad y complementariedad económica de las

---

<sup>11</sup> Informe FOCEM, diciembre 2015.

<sup>12</sup> Chile, Cuba, México, Venezuela, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, adhiriéndose posteriormente Nicaragua y Panamá, bajo un fundamento de corte comercial principalmente y cuyo fin fue el establecimiento de un mercado común latinoamericano.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y la capacitación de actores competentes en la materia. Los cuatro ejes temáticos son: *Complementariedad y gestión económica; Apertura, preservación y acceso efectivo a los mercados; Mejoramiento del transporte y logística y Fortalecimiento institucional.*

2) En lo que respecta a lo comercial, las políticas se instrumentan en los Acuerdos de Alcance Regional y los de Alcance Parcial. En ellos se establecen “tratamientos diferenciales” en algunas áreas, Nómina de apertura a mercados - NAM, norma sobre preservación de las preferencias, eliminación de las restricciones no arancelarias y aplicación de salvaguardias en casos justificados.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **III. Metodología**

La metodología para este trabajo se basa en primer lugar en una revisión de la literatura que abarca el estado del arte sobre la integración regional, así como la conceptualización de las asimetrías. Ambas constituyen la sección de marco teórico y conceptual, las mismas que permiten entender los campos de acción para determinar el espectro teórico-analítico sobre las experiencias en el tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional en los dos casos de estudio.

En segundo lugar, se compara dos políticas pertenecientes respectivamente a MERCOSUR y ALADI. De las cuales se mide al menos un indicador, de cada programa con miras a identificar la posible evolución en cuanto a las asimetrías por políticas públicas y comerciales entre países miembros, como resultado de los procesos de integración regional propiamente dichos.

Para el caso del MERCOSUR, se analiza, por un lado, la calidad de la infraestructura, y por otro, los niveles de inversión pública en esta área. De esta manera se desprende un breve análisis sobre la participación en inversión pública derivada del FOCEM en los dos países beneficiarios y una posible creación de bienes públicos regionales para el caso de Uruguay y Paraguay.

Finalmente, para el caso de ALADI, se mide la evolución del comercio intra-regional para los tres PMDER. Esto con miras a observar el tratamiento brindado en el ámbito comercial para la disminución de dichas asimetrías.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### IV. Análisis y discusión de datos

Para la medición de asimetrías estructurales en América Latina, partimos de la base de análisis de CEPAL para el establecimiento de políticas de tratamiento a nivel de las instituciones regionales. Es así que, al observar la siguiente tabla, se puede apreciar una correlación importante entre los tres primeros indicadores estructurales (PIB, Superficie y Población), donde la superficie y la población han determinado de gran manera la producción de los distintos países analizados. Sin embargo, al tomar un indicador más fino como el PIB per cápita se observan que las diferencias son más reducidas en términos de productividad; en el caso de Panamá y Uruguay se puede apreciar incluso que poseen los PIB per cápita más altos de la región después de Chile.

Esta diferencia en la consideración de los indicadores es importante para comprender el enfoque que toman los diferentes organismos de integración al abordar las políticas de asimetrías. Por ejemplo, la ALADI considera principalmente al PIB per capital e indicadores comerciales, en tanto que el Mercosur privilegia los indicadores estructurales; y esto explica parcialmente la exclusión de Uruguay del sistema de apoyo a los PMDER de parte de la ALADI.

**Tabla 1. Indicadores Estructurales y de productividad en América Latina**

	Indicadores Estructurales			Indicador de productividad
	PIB en 2016 (miles de millones USD)	Superficie (miles de km <sup>2</sup> )	Población en 2016 (millones de personas)	PIB per capita PPA en 2015 (USD)
Argentina	545.8	2780	43.8	17.297
Bolivia	33.8	1098	10.9	6.476
Brasil	1796.2	8515	207.6	14.455



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

	Indicadores Estructurales			Indicador de productividad
	PIB en 2016 (miles de millones USD)	Superficie (miles de km <sup>2</sup> )	Población en 2016 (millones de personas)	PIB per capita PPA en 2015 (USD)
Chile	247.0	756	17.9	22.145
Colombia	282.5	1141	48.6	12.988
Cuba	-	109	11.5	19.950
Ecuador	97.8	283	16.4	10.718
México	1046.0	1964	127.5	16.502
Panamá	55.2	75	4.0	20.885
Paraguay	27.4	406	6.7	8.644
Peru	192.1	1285	31.7	11.672
Uruguay	52.4	176	3.4	19.952
Venezuela	370.1	916	31.5	15.603

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2016 UNDP, Banco Mundial

### **Apoyo técnico comercial a los países de menor desarrollo relativo en la ALADI**

Bajo un análisis preliminar de la estructura de exportaciones de los países de menor desarrollo relativo miembros de la ALADI, se presentan dos perfiles diferentes. Por un lado, una integración comercial intrarregional fuerte como en el caso de Paraguay y Bolivia que presentan una relación comercial muy importante con sus socios del Mercosur, y esencialmente con el mercado brasileño; y por otro lado, una estructura de exportaciones más orientada hacia los mercados externos como Estados Unidos y Europa en el caso de Ecuador. Para ilustrar este caso, podemos apreciar que las exportaciones ecuatorianas a los miembros de la ALADI en 2016 alcanzaban apenas el 27,2% de sus exportaciones totales (Figura 1).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

**Figura 1.**



Fuente: OEC

Los procesos de integración han significado una vinculación comercial más fuerte para los países mejor integrados por aspectos de proximidad geográfica con mercados más grandes y en función de su estructura productiva. En 2016, Bolivia y Paraguay concentran de manera importante sus exportaciones a los países del Mercosur, alcanzando un 50,5% y 47,7% de sus exportaciones totales respectivamente.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

**Figura 2.**



Fuente: OEC

La alta correlación que muestra la estructura de exportación de los PMDER con la proximidad geográfica con mercados grandes de la región, sugiere que los incentivos a una integración regional más profunda deben pasar por un análisis de complementariedad de la demanda y la interconexión en infraestructura con mercados cercanos.

En el caso de Bolivia, es pertinente remarcar que las políticas de tratamiento de asimetrías de corte comercial que promueve la ALADI, junto con el lanzamiento del proceso de integración del país al Mercosur, han fortalecido los lazos comerciales y han creado una conexión entre su política de desarrollo a través de la exportación de sus recursos naturales y su diplomacia comercial.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

**Figura 3.**



Fuente: OEC

### **Énfasis en las asimetrías estructurales en el FOCEM**

En el caso del FOCEM, sus acciones se orientan fundamentalmente a apoyar la convergencia estructural e incrementar la competitividad de las economías menores del bloque (Uruguay y Paraguay). La participación del FOCEM en la inversión pública en infraestructura en Paraguay es significativa en el periodo de análisis (2008 - 2012), alcanzando un promedio de 9.5%. En el caso de Uruguay, el aporte del FOCEM alcanza 4.4%, lo cual también se podría considerar como una fuente de apoyo importante en los avances alcanzados en los años recientes en términos de infraestructura.



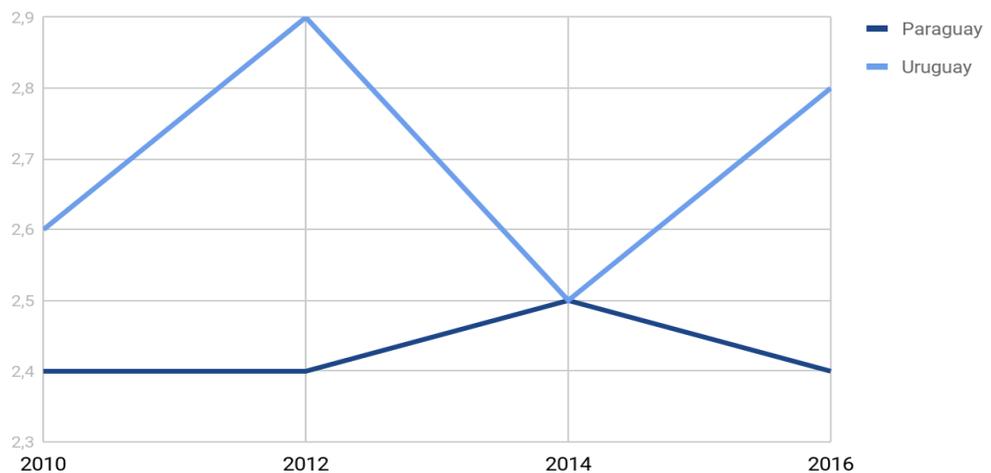
**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

**Figura 4.**

Indice de Calidad de la Infraestructura (medido entre 1- 5)



Fuente: Banco Mundial

Sin embargo, los niveles de inversión en infraestructura continúan siendo bajos en los países del Mercosur y de manera general en América Latina. Observando en detalle a las economías más pequeñas del Mercosur, Uruguay mantiene un nivel similar al promedio latinoamericano (2.2% del PIB), mientras que en Paraguay se observa una tendencia creciente de la inversión pública que alcanza un pico en 2014 con 6.15% del PIB.

A pesar de esta constatación, en Paraguay no se observa una mejora notable en términos de calidad de sus infraestructuras públicas (medidas a través del indicador de desempeño logístico del Banco Mundial). Esto desprende varias cuestiones sobre la eficiencia del gasto público, y fundamentalmente acerca de la gestión de los proyectos que se ejecutan en territorio paraguayo.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **V. Conclusiones**

Este trabajo parte de la necesidad de ampliar el espectro analítico sobre el vínculo entre integración profunda y reducción de asimetrías en los acuerdos de integración regional. Es decir que, si persiste una tendencia a la inversa en estos dos procesos, su resultado podría dificultar el avance en los proyectos de integración.

La relevancia de este trabajo dentro de la discusión sociológica se basa en la inequitativa distribución de los beneficios de la integración, la cual repercute principalmente en problemas sociales derivados de la falta de inversión en infraestructura para mejorar la calidad de vida de los socios más vulnerables dentro de la integración regional. Asimismo, en el ámbito comercial, una política de apoyo técnico y en infraestructura para tratar este tipo de asimetrías es clave, pues las mejoras logísticas en el comercio brindarían externalidades positivas a nivel socio-económico.

Del análisis de datos se puede desprender que los países pequeños, que se encuentran bien integrados al bloque mercosureño (Bolivia y Paraguay) mostraron un repunte de sus flujos comerciales intra-regionales en el período analizado. Mientras que, en el caso de Ecuador, sus mercados de exportación continúan concentrados fuera de la región, a pesar de las preferencias otorgadas en ALADI. Esto nos lleva a pensar que las políticas de esta asociación, no han repercutido en un aumento del comercio intra-regional de este país, dado que continúan siendo más importantes los efectos gravitacionales de la proximidad geográfica con mercados relevantes en los flujos comerciales.

Al analizar los avances del FOCEM en sus proyectos de inversión en infraestructura, se evidencia el aumento significativo de proyectos de interconexión particularmente en Paraguay. Sin embargo, se requiere de un proceso de maduración para el aprovechamiento pleno de estas nuevas estructuras.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Desde una visión crítica, se debe anotar que, la concepción del trato de asimetrías es muy distinta en cada bloque: Mercosur preconiza un enfoque desarrollista, mientras que ALADI posee una orientación de profundización del comercio con miras a una convergencia. En ese sentido, se sostiene que el tratamiento preferencial para los PMDER ha servido para insertarse en el comercio regional, pero no promueve objetivos más profundos tales como el desarrollo endógeno.

En función de las diferencias estructurales, se puede afirmar el menor desarrollo relativo de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, la ALADI no considera a Uruguay dentro de los PMDER, lo que abre la discusión sobre la metodología que ampara esta definición en este bloque de integración regional.

En el Mercosur se evidencia una falta de ejecución de los proyectos de FOCEM, dada por una insuficiente capacidad institucional de gestión. Sumado a esto, no se ha avanzado en establecer mecanismos institucionalizados para medir su impacto. Estas falencias deslegitimizan a los procesos de integración y el cumplimiento de sus objetivos.

Por otro lado, durante la cuarta ola de regionalismo, es decir en el periodo de concertación de los gobiernos progresistas, si bien hubo la voluntad política para impulsar la integración, los socios más grandes, priorizaron una política comercial proteccionista con un enfoque de desarrollo endógeno, lo que tuvo una incidencia en los procesos de integración regional comercial.

Finalmente, varios de los cuestionamientos actuales parten de la idea de un regionalismo post-comercial, es decir, que si los cronogramas de desgravación, ya se han cumplido; por ejemplo, en ALADI el 82% de las partidas se encuentran libres de aranceles, surge la pregunta ¿que viene después de la liberación comercial vía los acuerdos regionales de integración?



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

## **VI. Bibliografía**

- Alexander, G. L. and Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bhagwati, J. (1995). *Trade Liberalization and 'Fair Trade' Demands: Addressing the Environmental and Labor Standards Issues*. *World Economy*, 18: 745–759.
- Bouzas, R. (2003). Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR. Trabajo preparado para el Seminario Global y Local: *El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouzas, R. et al. (2008). *Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red MERCOSUR.
- Clemata, F. y Barrere, G. (2008). Asimetrías y convergencia en el marco de la ALADI. *Cuaderno de Economía de la Universidad Católica de Uruguay*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44, No. 4, University of California, Berkeley.
- Dabène, O. (2012). *Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind*, (paper presented at the 2012 Congress of the Latin American Studies Association (LASA) Panel "Waves of change in Latin America. History and Politics", San Francisco, 25 May 2012.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

- Giordano P. et al. (2004). *El tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional*, 1ra ed. Buenos Aires: BID- INTAL- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Hettne, B. (2005). Beyond the 'New Regionalism', *New Political Economy*, pp.543-571.
- Keck, A. y Low, P. (2004). "Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?", (Staff Working Paper ERSD-2004-03). World Trade Organization: Economics Research and Statistics Division.
- Krugman P. and Elizondo R. (1996). Trade policy and the Third World Metropolis, *Journal of Development Economics*, 49 (1) pp. 137-150.
- Lima, M. (2007). *Diagnóstico de las Asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*, CEPAL.
- Lorenzo, N. (2006). *Situación actual y perspectivas del MERCOSUR*, Fundación CILAE: Centro de Investigación Latinoamérica- Europa, Nota técnica NT/03/06.
- Mill, J. S. (1974). *A System of Logic*. Toronto: University of Toronto Press.
- Quenan, C. (2006). Régionalisme en Amérique latine: concurrence et convergence de projets, *Questions internationales*, n° 14, La Documentation Française, Paris.
- Riggirozzi, P. y Tussie. D. (2012). The rise of Post- hegemonic Regionalism in Latin America en P. Riggirozzi, D. Tussie (eds.), *The Rise of Post- hegemonic Regionalism*, United Nations University Series on Regionalism 4.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Sanahuja, J. (2013). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR, en A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Junior (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 19-72), Buenos Aires, CRIES.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe - SELA. (2011). *Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe*, Caracas.

Solares Gaité, A. (2010). *Integración.: Teoría y Procesos. Bolivia y la integración*, La Paz. Edición electrónica gratuita.

Terra, M. (2008). “Asimetrías en el Mercosur: ¿Un obstáculo para el crecimiento?”, en Bouzas et al. *Asimetrías en el Mercosur: ¿Impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red MERCOSUR.

Vaillant, M. (2007). *Convergencias y Divergencias en la Integración Sudamericana*, CEPAL, Santiago.

Varsky, H. (2011). *Programa de Integración Productiva del MERCOSUR*, SELA, Caracas.

Venables, A. (2003). Winners and Losers from Regional Integration Agreements, *The Economic Journal*, October, Oxford.