



SECRETARÍA DEL MERCOSUR
SECTOR DE ASESORÍA TÉCNICA
CONSULTORÍA ECONÓMICA



**Las Asimetrías y las Políticas de
Convergencia Estructural en la Integración
Sudamericana
MERCOSUR¹**

¹ Documento presentado por la Secretaría del MERCOSUR en el Foro de Reflexión "Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana", realizado en La Paz el 21 de octubre de 2005.

ÍNDICE

1. Introducción	Pág. 03
2. Importancia del Tema	Pág. 05
3. El MERCOSUR y el tratamiento de las asimetrías	Pág. 08
4. Propuesta de política de convergencia estructural	Pág. 12
5. Resumen ejecutivo	Pág. 17
6. Referencias	Pág. 20

1 - INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos a los que se enfrenta la integración sudamericana es el de lidiar con países muy diferentes entre sí. Estas diferencias que empiezan con el tamaño territorial y de sus economías, se extienden a muchos otros aspectos, como la infraestructura física con que cuentan y las características geográficas de los países, y van hasta la política económica desarrollada por los gobiernos.

Embarcarse en un proceso de integración significa una importante modificación de las políticas económicas, que afecta de diferente manera a los países que se suman al proyecto.

El tratamiento de las asimetrías no tuvo un papel preponderante en las negociaciones de esta nueva ola de integración latinoamericana, de finales de los 80 y principios de los 90, que se dio en llamar regionalismo abierto, con el principal argumento de que el gran beneficio del mercado ampliado era mucho mayor para los países pequeños que para los países mayores. La ampliación del mercado se consideró como el principal instrumento para el desarrollo.

Esta apuesta a la apertura comercial como herramienta suficiente para el desarrollo económico estaba en línea con la Ronda Uruguay del GATT, en la que se minimizaban las consecuencias de las asimetrías y se daba mucha importancia a la reciprocidad en las negociaciones.

Desde la Ronda Uruguay, el sistema multilateral de comercio se había orientado hacia el establecimiento de un marco normativo homogéneo, desconociendo las asimetrías que caracterizan a los diferentes actores de la economía mundial (Ocampo y Martín 2003).

El cambio en la importancia que se asigna a las asimetrías en los procesos de integración coincide con el cambio que se aprecia en la Ronda Doha y que se ve plasmado en su programa de trabajo, en el que se considera prioritaria la reducción de las asimetrías entre derechos y obligaciones de los países miembros.

La Declaración Ministerial de Doha reafirma que el trato especial y diferenciado es parte integrante de los acuerdos de la OMC, además incluye compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo, y en especial en los países menos adelantados.

Esta nueva línea de pensamiento y acción, denominada “Integración para el Desarrollo”, prevé una política de desarrollo más activa, en los procesos de integración, en el entendido de que lo que permitirá finalmente el desarrollo de países y regiones menos desarrollados y por lo tanto la convergencia estructural, es el aumento de la competitividad de sus economías.

La ampliación del mercado ayuda y se constituye en la herramienta principal, al permitir economías de escala y promover inversiones, pero no es suficiente para conseguir la convergencia estructural. Existen muchos otros factores que inciden en la productividad de un país o región, como contar con infraestructura física adecuada, el stock de capital productivo, el acceso al financiamiento, la capacidad de gestión pública y privada, la calificación de la mano de obra, el nivel de desarrollo de las redes institucionales y la seguridad jurídica, entre otras.

El tratamiento de las asimetrías es una manera de asegurar el beneficio del proceso de integración para los países pequeños y menos desarrollados, que entran al campo de juego en condiciones desfavorables. Estos países necesitan mayor tiempo para adaptarse a los cambios que significan sumarse a un proceso de integración, a través un tratamiento especial y diferenciado, pero contar con ese tiempo adicional no es suficiente. Es necesario un apoyo más directo y concreto de los países más desarrollados, de manera que este tiempo durante el cual se les otorga mayor flexibilidad en sus políticas comerciales sea aprovechado por los países menos desarrollados para prepararse para afrontar el mercado ampliado.

En este documento se hace énfasis en el tratamiento de las asimetrías a través de políticas comunes financiadas en forma común, no como una alternativa a la política de tratamiento especial y diferenciado, sino como una complementación a la misma.

2 - IMPORTANCIA DEL TEMA

Las diferencias existentes entre países que se están integrando, es un factor a ser tenido en cuenta, sobre todo en el entendido que lo que un país o grupo de países busca a través de un proceso de integración es “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” como reza el preámbulo del Tratado de Asunción (TA). Se busca entonces que todos los países y regiones aprovechen el proceso, que esto permita una mejor distribución del ingreso y en general que se potencie el desarrollo del bloque. Esto implica básicamente poner especial atención en los países que entran en condiciones menos favorables al nuevo escenario de mercados integrados.

En este entendido, algunas de las principales razones para tener en cuenta las asimetrías en un proceso de integración son:

- a) El hecho de que, a pesar de que todo proceso de integración como el del MERCOSUR genera más beneficios que costos, los costos que generan los mismos no se distribuyen equitativamente.
- b) La forma en que los países llegan al proceso de integración incide directamente en los beneficios que puedan obtener y los costos que tengan que pagar. Existe un riesgo importante de que las regiones y países menos desarrollados sean los que menos puedan aprovechar el proceso, lo que podría generar diferencias aún mayores.
- c) Los países menos desarrollados no son financieramente capaces de resolver estos problemas por si mismos.
- d) Para que el MERCOSUR realice su potencial económico, es necesario que todos los países tengan la oportunidad de contribuir al crecimiento.

Tipos de Asimetrías

En base a la literatura existente sobre el tema, podemos decir que son dos los tipos de asimetrías relevantes para un proceso de integración. Las asimetrías estructurales y las asimetrías de política pública.

Entre las asimetrías estructurales están el tamaño territorial, el tamaño de las economías, la riqueza, la infraestructura, el nivel de capacitación de la mano de obra, entre otras, en general las diferencias que generan las disparidades en el desarrollo económico. Entre las asimetrías de política relevantes para un proceso de integración, están los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria, los subsidios gubernamentales, entre otras.

La forma de buscar una solución al tema de las asimetrías tiene obviamente relación con el tipo de asimetrías. Las políticas a ser aplicadas para resolver las asimetrías estructurales tienen un carácter diferente a las políticas que pueden ser aplicadas para resolver las asimetrías de políticas públicas, aunque estas últimas inciden finalmente también en las primeras.

En el caso de las asimetrías estructurales, es necesario realizar un trabajo de largo plazo con el objetivo de aumentar la competitividad de las economías de menor desarrollo, de manera que este aumento de competitividad se traduzca en un mejor desempeño económico que finalmente acelere el crecimiento de estos países y permita aumentar el ingreso per capita convergiendo hacia los de los países más desarrollados.

Este tipo de políticas son llevadas a cabo, en mayor o menor medida, por los gobiernos nacionales y estatales/provinciales buscando el desarrollo económico y social, en muchos casos con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID o la CAF.

Pero como Roberto Bouzas menciona², si las políticas regionales se dejan exclusivamente en manos de las autoridades nacionales, pueden surgir otros problemas como:

1. las políticas nacionales pueden desvirtuar la competencia, y por tanto, ser inconsistentes con una mayor integración de los mercados,
2. como los recursos no son los mismos en los diferentes países, los miembros más pobres estarán en desventaja con relación a los más ricos, y
3. cuando existan efectos de “derrames” transfronterizos, la coordinación y la centralización pueden traer beneficios.

Las políticas comunitarias pueden ayudar a evitar que las ayudas regionales y las políticas nacionales produzcan distorsiones en la competencia y permitir reducir las desigualdades en todo el bloque.

Por otro lado, los problemas que generan las asimetrías de política pública se solucionan a través de la armonización de las políticas que inciden en el desempeño económico, sobre todo comercial, de los países del bloque. Este tipo de solución que puede parecer más fácil, y que de hecho se tiene en cuenta en el TA³, no es tan sencillo de implementar, ya que en muchos casos implica afectar políticas aplicadas durante muchos años, por instituciones con diferente nivel de desarrollo institucional, a lo que se le agrega el hecho que en muchos casos son aplicadas por gobiernos locales y estatales/provinciales.

La solución a la que apunta el Tratado de Asunción, es la de la coordinación y armonización de las políticas públicas de los Estados Partes, de manera a evitar las distorsiones que las mismas pueden generar en un mercado común. Se podrían interpretar a priori que esta armonización tendería hacia la eliminación de ciertas políticas de fomento de la competitividad y de las exportaciones, y las políticas de

² Roberto Bouzas, “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe”, marzo de 2003.

³ En el cuarto y quinto párrafos del Art. 1º del TA se menciona que el Mercado Común implica, entre otras, “La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes” y “El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

promoción de inversiones; o a la mercosurización de parte de las mismas evitando así la distorsión en la competencia en el mercado interno.

Con la nueva visión en las negociaciones multilaterales y el nuevo pensamiento económico del la “integración para el desarrollo”, la forma de encarar este tipo de asimetrías puede tender hacia la regionalización de ciertas políticas directas para fomentar la competitividad, de manera que la armonización de políticas converjan hacia una política de desarrollo industrial más activa, apuntando en el largo plazo a una política de desarrollo común.

3. EL MERCOSUR Y EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS

Periodo 1991 - 2003

El tratamiento de las asimetrías fue formulado en el MERCOSUR, en principio, exclusivamente a través de periodos de convergencia diferenciados, listas de excepciones más largas y aplicación de régimen de origen diferenciado para los países menores. Empezando por el Tratado de Asunción, que en su artículo 6º reconoce “diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay” y, en su Anexo I, materializa estas diferencias en las listas de productos que quedan excluidos del cronograma de desgravación automática para los cuatro países, quedando 439 productos para Paraguay y 960 para Uruguay, mientras que a Brasil se permitieron 324 y a Argentina 394. Asimismo se hizo diferencia en el cronograma para reducción de las mismas.

Posteriormente, en el Preámbulo del Protocolo de Ouro Preto, se menciona nuevamente la consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR, esta consideración siguió aplicándose, solamente, a través de excepciones y plazos mayores para los países menores.

La Decisión CMC N° 05/94 establece una diferenciación en el plazo para la aplicación del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, otorgando un año más a Paraguay y Uruguay.

La Decisión CMC N° 07/94 estableció que los Bienes de Capital convergirán en forma lineal y automática hacia un arancel común de 14% el 1 de enero de 2001, pudiéndose determinar por consenso posiciones con niveles inferiores. Paraguay y Uruguay convergerán, en forma lineal y automática, a dicha alícuota durante el período que se extenderá hasta el 1 de enero de 2006.

Por su parte, la Decisión CMC N° 08/94 "Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales" establece un tratamiento especial para las Áreas Aduaneras Especiales existentes de Manaos y Tierra del Fuego, en razón de su particular situación geográfica, permitiéndoles funcionar bajo el régimen actual hasta el año 2013. Considerando en este caso no solamente los países menos desarrollados, sino las regiones menos desarrolladas dentro de los países.

Últimamente, en diciembre de 2003, en la Reunión del CMC en Montevideo, se aprobó una serie de medidas en las que se hacen diferencias, siempre a través de excepciones para Paraguay y Uruguay:

1. Se autoriza a Paraguay y Uruguay a establecer, hasta diciembre de 2009, listas de excepciones adicionales al AEC de 150 y 125 ítem, respectivamente.
2. Se autoriza a Paraguay a mantener, hasta diciembre de 2009, la lista de excepciones al AEC de 399 ítems.
3. Se autoriza a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extrazona de BIT, a excepción del ítem contenidos en las listas del numeral anterior.
4. Se autoriza a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extrazona de BK4.
5. Se autoriza a Paraguay a mantener, hasta diciembre de 2010, su régimen de importación de materias primas para un conjunto de ítem a los que aplicará un arancel del 2%.

⁴ Se aprobó un Régimen Común de BK No Producidos, el cual entrará en vigencia en enero de 2006 y establecerá un arancel del 0% para los ítems incluidos en el mismo.

6. Se autoriza a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación de extrazona de una lista de insumos agropecuarios.
7. Impulsar un tratamiento diferenciado para Paraguay en las negociaciones externas con terceros países y agrupaciones de países, conforme su condición de economía de menor desarrollo y sin litoral marítimo.
8. Establecer un régimen de origen diferenciado para Paraguay en el que el porcentaje de contenido regional para otorgar la condición de originarios a los productos de Paraguay será del 40% hasta el año 2008 y del 50% hasta el año 2014.

Periodo desde el 2003

El tratamiento de las asimetrías está en la agenda del MERCOSUR con cierta importancia y como una política explícita a partir de principios del año 2003.

En la Cumbre de Montevideo en diciembre del 2003, fueron aprobadas Decisiones que por primera vez se ocupaban explícitamente de las asimetrías en el proceso de integración. La más importante fue probablemente la Decisión CMC N° 27/03 sobre Fondos Estructurales, que ponía de manifiesto este giro en la forma de encarar las asimetrías. Varias otras decisiones aprobadas en ese momento, reconocieron la necesidad de una política explícita para el tratamiento de las asimetrías pero a través de políticas de tratamiento diferenciado que otorgaron más flexibilidad a los países menores⁵.

La Decisión CMC N° 27/03 sobre Fondos Estructurales condujo a que en junio de 2004, en la Decisión CMC N° 19/04 "Convergencia Estructural en el MERCOSUR y Financiamiento del Proceso de Integración", se creara el Grupo de Alto Nivel (GAN) integrado por los representantes de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes, coordinado por el Presidente de la CRPM, para: a) identificar iniciativas y programas para promover la competitividad de los Estados

⁵ Decisiones CMC N° 28/03 sobre Negociaciones Externas, que establece que el MERCOSUR impulsará en las negociaciones externas, la obtención de un tratamiento diferenciado para Paraguay, reconociendo su condición de país de menor desarrollo y sin litoral marítimo; 29/03, que establece un contenido regional diferenciado en el Régimen de Origen, para Paraguay; 31/03 a 34/03, que establecen tratamientos especiales en temas arancelarios y regímenes especiales de importación para Paraguay y Uruguay. Asimismo, el Programa de Trabajo 2004-2006 (Decisión CMC N° 26/03) también prioriza el tratamiento de las asimetrías.

Partes – en particular de las economías menores- y la convergencia estructural en el MERCOSUR, y b) proponer formulas de financiamiento para la implementación de las iniciativas y programas mencionados, así como para el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR. Las tareas de este GAN se cristalizaron en las Decisiones CMC N° 45/04⁶ y 18/05⁷, que establecen e integran el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) respectivamente.

El FOCEM, que estaría operativo en el año 2006, tiene un carácter claramente redistributivo, teniendo en cuenta que los países que más aportan serán los que menos reciban. De esta manera Paraguay y Uruguay, que aportarán conjuntamente el 3% del mismo recibirán anualmente el 80% de los cien millones de dólares anuales con los que se iniciará el fondo (Cuadro 8).

Cuadro 8
Fuentes y Uso de los Fondos del FOCEM
(millones de U\$S y %)

	Fuentes	Usos	Transferencias netas	Estructura (%)
Argentina	27	10	-17	22
Brasil	70	10	-60	78
Paraguay	1	48	47	61
Uruguay	2	32	30	39
	100	100	0	

Fuente: SM/SAT/CE. Estudio N° 002/05.

La política de convergencia estructural que será financiada por el FOCEM estará distribuida en cuatro programas:

- I) Convergencia estructural: contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el

⁶ Establece el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

⁷ Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR.

mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.

II) Desarrollo de la competitividad: contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, etc.); así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.

III) Cohesión social: contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo.

IV) Fortalecimiento de la estructura institucional: atender la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo. Una vez cumplidos los objetivos de los proyectos, las estructuras y actividades que pudieran resultar, serán financiadas en partes iguales por los Estados Partes. En los primeros años se priorizará el programa I y, dentro del programa I, la inversión en infraestructura.

4. PROPUESTA DE POLITICA DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL

Como complemento a los tratamientos especiales y diferenciados, es necesario abordar las asimetrías en los procesos de integración a través de políticas comunes financiadas por fondos comunes y de programas de coordinación entre instituciones de fomento de la competitividad. Esto hace posible desarrollar una política con el fin de apoyar a los países y regiones menos desarrolladas con una visión comunitaria.

Así como existen dos tipos de asimetrías relevantes para un proceso de integración, la implementación de una política de convergencia estructural puede dividirse en dos grupos de acciones:

a. acciones de convergencia estructural directa que busquen mejorar las condiciones de la infraestructura física y social de las regiones menos desarrolladas, y

b. acciones para promover la competitividad de los Estados Partes, principalmente de las economías menores, con el apoyo de instituciones de la región con un nivel de desarrollo superior.

Los dos grupos de acciones tienen un carácter claramente redistributivo, generando transferencias de recursos desde las economías más desarrolladas a las menos desarrolladas.

El primer grupo de acciones, tendría como principal objetivo mejorar la infraestructura económica y social de los países y regiones menos desarrollados, por medio de proyectos concretos financiados total o parcialmente por fondos comunes.

En el segundo grupo de acciones se incluyen las acciones que se pueden realizar a través de instituciones ya existentes, sobre todo en las economías mayores, que pueden aumentar la competitividad de las economías menores que no cuentan con este tipo de instituciones y que se vería beneficiadas con las herramientas y recursos con los que las mismas cuentan. En este caso la principal acción a desarrollar tiene que ver con la articulación y coordinación de las acciones que desarrollen estas instituciones. Estas acciones significarán también una transferencia de recursos hacia las economías menores, ya que las mismas tendrán un costo para estas instituciones.

Estos programas apuntarían a disminuir las asimetrías de políticas públicas, regionalizando los beneficios de instituciones y herramientas más allá de las fronteras de los países más desarrollados en este tipo de programas, de manera a beneficiar a los países menos desarrollados. En caso que sea necesario un financiamiento adicional para apoyar la regionalización de los servicios y herramientas, estos recursos provendrían del fondo a crearse.

Iniciativas y programas para promover la convergencia estructural en el MERCOSUR

La principal línea de acción, que sería financiada con un fondo común, tiene que ver con programas y proyectos concretos que permitan mejorar la infraestructura económica y social, que posibiliten la mejoría de los niveles de vida de las

poblaciones menos favorecidas y también constituyan un aporte importante a la competitividad de las economías de la región.

- **Infraestructura Física**

El nivel y la eficiencia del intercambio comercial dependen de manera importante de la calidad de la infraestructura de apoyo. La inexistencia de infraestructura o la infraestructura de baja calidad representan un costo adicional y por lo tanto una resta en la competitividad de las empresas de determinados países y regiones del MERCOSUR. Por este motivo mejorar la infraestructura física económica⁸ a través de proyectos concretos seleccionados puede aumentar la tasa de crecimiento de las regiones favorecidas ayudando a la convergencia estructural. En este caso se priorizarían los proyectos de infraestructura que más aporten al proceso de integración, y para hacerlo se podrán tener en cuenta los proyectos individualizados en el marco del IIRSA⁹.

- **Infraestructura Social**

La convergencia a nivel económico y social está relacionada con las desigualdades sociales a través de programas que apoyen a los grupos más vulnerables de la sociedad. Es necesario determinar en que sentido la integración económica podrá contribuir a desarrollar programas que mejoren la infraestructura social en los países del MERCOSUR¹⁰.

Iniciativas y programas para promover la competitividad de los Estados Partes, en particular de las economías menores

Adicionalmente a las acciones promovidas por el fondo y que financiaría principalmente obras de infraestructura, se puede promover la convergencia estructural a través de la regionalización de ciertas herramientas utilizadas actualmente a nivel nacional y a través de instituciones nacionales.

⁸ Entendiendo por infraestructura económica las que tienen relación con el transporte, la energía y las telecomunicaciones.

⁹ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - www.iirsa.org.

¹⁰ Entendiendo por infraestructura social las redes de provisión de agua, educación, salud y acceso a la vivienda.

La implementación de esta política se haría a través de la coordinación de las tareas de las instituciones nacionales que promueven la competitividad, tanto de las que proveen financiamiento como las que promueven la capacitación y el mejoramiento del entorno de las empresas. Para avanzar en esta línea de acción se deberá hacer un análisis previo que identifique las instituciones y herramientas que más se adecuarían a un Programa de Competitividad (PC).

Para hacerlo se deberían aprovechar las experiencias que tiene el MERCOSUR con su Programa de Foros de Competitividad y la CAF con su Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC).

A través del PC, estas instituciones pondrían a disposición de empresas de todos los Estados Partes las herramientas y servicios que poseen para promover la competitividad. Algunas de estas podrían ser: herramientas para el desarrollo de redes institucionales, programas de calidad y de diseño, financiamiento al comercio exterior, financiamiento para mejoría de instalaciones y utilización de nueva tecnología, herramientas para el desarrollo de mercados externos y otras a ser determinadas.

Como existe una gran asimetría en la capacidad de las instituciones y en la efectividad de las herramientas que estas poseen, gran parte de la “bolsa de instrumentos” será llenada por instituciones de los países más desarrollados. Los servicios serían prestados en las mismas condiciones para las empresas del país de origen de la institución a todas las empresas del bloque, por lo que los mismos serán financiados totalmente o en parte por las instituciones públicas que los provean. Esto generará una transferencia de recursos desde las instituciones de los países más desarrollados hacia los menos desarrollados¹¹, esta transferencia de recursos será medida y contabilizada como un aporte de estos países al programa de convergencia estructural. En este caso a diferencia del Fondo de Convergencia Estructural, los aportes serán realizados en herramientas, instrumentos y técnicos, y no en recursos financieros.

¹¹ En todos los casos esta transferencia será realizada en recursos técnicos, en ningún caso habrá una transferencia monetaria.

La canalización de los servicios proveídos por una institución extranjera, sería realizada a través de la institución nacional que participa del programa, con lo que se conseguirá simultáneamente la capacitación de esta institución nacional y el desarrollo de herramientas en todos los Estados Partes. Adicionalmente se podría implementar programas específicos de capacitación y transferencia de conocimiento de las instituciones más desarrolladas a las menos desarrolladas (Programa de Capacitación de Instituciones y Gestores Públicos).

Este es un mecanismo que se está dando aisladamente y de hecho en el Foro de Competitividad de la Cadena Productiva de Madera y Muebles. En el mismo, instituciones de gran capacidad técnica y económica como el SEBRAE, cooperan con la cadena productiva del MERCOSUR. En este contexto, la Primera Ronda de Negocios del MERCOSUR de la cadena se llevó a cabo en Bento Gonçalves con mucho éxito, la misma fue organizada y ejecutada con el apoyo del SEBRAE y otras instituciones brasileras, que aportaron recursos técnicos y económicos para hacerlo. De la misma participaron y se beneficiaron empresas de los cuatro Estados Partes. La Secretaría del MERCOSUR cuenta con recursos para financiar parte de estas iniciativas a través del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría del MERCOSUR del BID.

Es necesario generar un marco favorable para las empresas, de manera que estas se vuelvan más competitivas. En este escenario es posible avanzar en ciertos programas que permitan a las empresas de los países menores mejorar su competitividad a través de una mejora en la tecnología que utilizan en la producción por un lado, y por otro lado en el desarrollo de mercados que le faciliten la colocación de sus productos.

Temas que podría enfocar el Programa de Competitividad

Desarrollo de redes institucionales

La eficiencia de las empresas depende fuertemente de su relacionamiento con otras empresas e instituciones públicas y privadas. El desarrollo de redes de empresas y de instituciones de apoyo a la competitividad de estas empresas

requiere de un gran esfuerzo de gestión, en su etapa inicial, por parte de las instituciones públicas involucradas.

Programas de Calidad, de Diseño y de Innovación

La competitividad es un concepto que va mas allá de la productividad, principalmente por que producir más con menos recursos ya no es suficiente en el mundo globalizado actual, siempre habrá alguien que puede producir a un menor precio. Es importante por lo tanto mejorar la calidad de los procesos y productos, y producir bienes que sean demandados en los mercados internos y externos. Esto será posible, solamente a través de programas concretos que fomenten la innovación.

Financiamiento para mejoría de instalaciones y utilización de nueva tecnología

El financiamiento para capitalizarse es un problema para las empresas, sobre todo PyMES del MERCOSUR. Encontrarle una solución al problema del financiamiento generará la reestructuración de las empresas, y mejorará su rendimiento.

Desarrollo de Mercados Externos: Demanda de productos

Adicionalmente a mejorar la producción y por lo tanto la oferta exportable, es necesario conocer los mercados y promocionar los productos. Conocer los mercados para producir lo que se demanda y con las características que requiere el consumidor, y promover la producción para que esta oferta exportable sea conocida en el exterior.

- Observatorio Comercial
- Promoción Comercial
- Financiamiento del Comercio Exterior

5. RESUMEN EJECUTIVO

Uno de los desafíos a los que se enfrenta la integración sudamericana es el de lidiar con países muy diferentes entre si. Estas diferencias que empiezan con el

tamaño territorial y de sus economías, se extienden a muchos otros aspectos, como la infraestructura física con que cuentan y las características geográficas de los países, y van hasta la política económica desarrollada por los gobiernos.

Se está produciendo un cambio en la importancia que se asigna a las asimetrías en los procesos de integración coincidentemente con el cambio que se aprecia en la Ronda Doha. La Declaración Ministerial de Doha reafirma que el trato especial y diferenciado es parte integrante de los acuerdos de la OMC, además incluye compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo, y en especial en los países menos adelantados.

Esta nueva línea de pensamiento y acción, denominada por la UNCTAD "Integración para el Desarrollo", prevé una política de desarrollo más activa, en los procesos de integración, en el entendido de que lo que permitirá finalmente el desarrollo de países y regiones menos desarrollados y por lo tanto la convergencia estructural, es el aumento de la competitividad de sus economías.

Este cambio también se está dando en el MERCOSUR, que hasta el año 2003 encaró el tratamiento de las asimetrías solamente a través de listas de excepciones y periodos de convergencia más largos para los países menores; y requisitos de origen diferenciados. A partir del 2003, con la aprobación de la Dec. CMC 27/03, se produce un cambio que apunta a una política de convergencia estructural a través de un Fondo Común que financie programas comunes.

Existen dos tipos de asimetrías relevantes para un proceso de integración. Las asimetrías estructurales y las asimetrías de política pública. Entre las asimetrías estructurales consideramos el tamaño territorial, el tamaño de las economías, la riqueza, la infraestructura, el nivel de capacitación de la mano de obra, entre otras, en general las diferencias que generan las disparidades en el desarrollo económico. Entre las asimetrías de política relevantes para un proceso de integración, están los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria, los subsidios gubernamentales, entre otras.

La forma de buscar una solución al tema de las asimetrías, tiene obviamente relación con el tipo de asimetrías. Las políticas a ser aplicadas para resolver las

asimetrías estructurales tienen un carácter diferente a las políticas que pueden ser aplicadas para resolver las asimetrías de políticas públicas, aunque estas últimas inciden finalmente en las primeras.

En este entendido, y como complemento a los tratamientos especiales y diferenciados, se propone abordar las asimetrías en la integración sudamericana a través de: a) acciones de convergencia estructural directa, y b) acciones para promover la competitividad de los Estados Partes, principalmente de las economías menores, con el apoyo de instituciones de la región con un nivel de desarrollo superior.

Los dos grupos de acciones tienen un carácter claramente redistributivo, generando transferencias de recursos desde las economías más desarrolladas a las menos desarrolladas.

Las acciones de convergencia estructural directa, tiene que ver con programas y proyectos concretos que permitan mejorar la infraestructura económica y social, que posibiliten la mejoría de los niveles de vida de las poblaciones menos favorecidas y también constituyan un aporte importante a la competitividad de las economías de la región. Esto es lo que se está implementado actualmente en el MERCOSUR a través del FOCEM.

Las acciones para promover la competitividad consistirían en la regionalización de ciertas herramientas utilizadas actualmente a nivel nacional y a través de instituciones nacionales.

La implementación de esta política se haría a través de la coordinación de las tareas de las instituciones nacionales que promueven la competitividad, tanto de las que proveen financiamiento como las que promueven la capacitación y el mejoramiento del entorno de las empresas. Generando un Programa de Competitividad (PC).

A través del PC, estas instituciones pondrían a disposición de empresas de todos los Estados Partes, las herramientas y servicios que poseen para promover la competitividad. Algunas de estas podrían ser: herramientas para el desarrollo de redes institucionales, programas de calidad, de diseño e innovación, financiamiento

al comercio exterior, financiamiento para mejoría de instalaciones y utilización de nueva tecnología, herramientas para el desarrollo de mercados externos, entre otras a ser determinadas.

Como existe una gran asimetría en la capacidad de las instituciones y en la efectividad de las herramientas que estas poseen, gran parte de la “bolsa de instrumentos” será llenada por instituciones de los países más desarrollados. Los servicios serían prestados en las mismas condiciones para las empresas del país de origen de la institución a todas las empresas del bloque, por lo que los mismos serán financiados totalmente o en parte por las instituciones públicas que los provean. Esto generará una transferencia de recursos desde las instituciones de los países más desarrollados, hacia los menos desarrollados, esta transferencia de recursos será medida y contabilizada como un aporte de estos países al programa de convergencia estructural.

La canalización de los servicios proveídos por una institución extranjera, sería realizada a través de la institución nacional que participa del programa, con lo que se conseguiría simultáneamente la capacitación de esta institución nacional y el desarrollo de herramientas en todos los Estados Partes. Adicionalmente se podría implementar programas específicos de capacitación y transferencia de conocimiento de las instituciones más desarrolladas, a las menos desarrolladas (Programa de Capacitación de Instituciones y Gestores Públicos).

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- SM/SAT/CE EST 004-04, *Estudio sobre las Asimetrías y la Política de Convergencia Estructural en el MERCOSUR*, noviembre de 2004.
- SM/SAT/CE EST 002-05, *Asimetrías y disparidades de la integración económica en una Unión Aduanera Sur-Sur*, julio de 2005.