

## *Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica\**

← Inés Terra y Marcel Vaillant\*\*

### Introducción

**E**l Mercosur se formó a comienzos de la década del noventa en un contexto mundial en el que adquirirían fuerza estrategias regionalistas y los países de la zona implementaban políticas de apertura externa y liberalización de sus mercados. Con la formación del bloque se proponía profundizar la especialización comercial asociada a ventajas comparativas o al aprovechamiento de economías de escala, y lograr sustento externo para impulsar las reformas. En su primera etapa, que se extendió hasta 1994, el Mercosur avanzó hacia la formación de una zona de libre comercio para constituirse como una unión aduanera imperfecta en 1995. En los años siguientes se avanzó en el perfeccionamiento de esa unión aduanera. Entre los resultados más notables de estas primeras etapas se destacan el crecimiento del comercio intrarregional y la apertura externa de las economías regionales.

Apesar del avance del proceso de integración, el Mercosur mantiene aduanas internas, distintas excepciones al funcionamiento pleno de una Unión Aduanera y, en particular, las importaciones intrarregionales están sujetas a “exigencias de origen”. Por lo tanto, el procurar la libre circulación de bienes al interior de la región constituye un objetivo prioritario. No obstante, al profundizar el proceso de inte-

---

\* El presente trabajo está basado en los resultados de una investigación realizada con el apoyo de CSIC-UdelAR. Ver Terra y Vaillant (1997).

\*\* Profesores Agregados e Investigadores del Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía (DEFCS Universidad de la República, Uruguay).

gración emergen problemas regionales derivados de las asimetrías entre países y regiones geográficas que forman el Mercosur que no pueden soslayarse.

Este artículo analiza el estado actual del proceso de integración incorporando los problemas regionales que emergen al profundizar el proceso. A estos efectos, en la sección II se revisan las estrategias de integración y sus principales logros. En las secciones III y IV se abordan aspectos regionales del proceso de integración desde un punto de vista tanto teórico como aplicado a la realidad concreta del Mercosur. En la última sección se destacan las conclusiones más importantes.

## **La actual estrategia de integración económica en el Cono Sur**

### **Los objetivos enunciados y los subyacentes**

El Mercosur es un proyecto que persigue múltiples objetivos, algunos de los cuales están expresamente establecidos en la letra de los acuerdos, mientras que otros resultan menos visibles, aún cuando sean tanto o más importantes que los primeros.

En primer término, el Mercosur se formó con el propósito de profundizar el comercio y la especialización productiva en función de las ventajas comparativas y de generar un mercado de mayor dimensión que habilite un mayor aprovechamiento de economías de escala, el acceso a mayor variedad en el consumo o al aumento en el grado de competencia entre las firmas atenuando prácticas monopólicas u oligopólicas. Estos son objetivos clásicos de la liberalización comercial aún en un contexto discriminatorio como lo constituye la creación de una Unión Aduanera en el Mercosur.

En segundo lugar, se trataba de dar sustento, más allá del compromiso de los gobiernos, a las reformas estructurales implementadas por los países de la región durante las últimas décadas. Estas reformas se pusieron en marcha en la década de los ochenta, como resultado de la crisis de la deuda y los condicionamientos establecidos por las agencias multilaterales de crédito. Las mismas se caracterizaron, en sus aspectos estructurales, por: el cambio en el papel del estado en la actividad económica (ingreso del sector privado y empleo de mecanismos de mercado para asignar la inversión y proveer un conjunto de servicios tradicionalmente realizados por el sector público); reforma comercial, bajo la modalidad de apertura unilateral; y disciplinamiento de acuerdo a las reglas del multilateralismo. La integración es un instrumento que provee una tecnología de compromiso a los hacedores de política de cada país.

En tercer término, la integración regional constituyó una respuesta –común en relaciones internacionales– de los países del Mercosur frente a un movimiento generalizado hacia la constitución de bloques comerciales. La respuesta fue temprana y rápida, y da cuenta de lo que se dio en llamar el efecto dominó de las estrategias regionalistas.

### **Los resultados más destacables del nuevo arreglo comercial'**

Desde 1995, cuando se ponen en marcha los acuerdos de Ouro Preto, el Mercosur pasó a ser una unión aduanera imperfecta, porque existen algunas excepciones al libre comercio al interior de la zona, y porque aún cuando se acordó un arancel externo común (AEC) aplicable a las importaciones desde terceros países, se mantienen ciertas excepciones al mismo y quedan pendientes de armonización ciertos aspectos de las políticas comerciales externas.

Por un lado, puede decirse que es una zona de libre comercio de bienes agrícolas y manufacturados. Entre 1995 y 1999 fue una zona de libre comercio imperfecta debido a que había un conjunto de bienes que estaban exceptuados del libre comercio. Estos integraban lo que se denominó el "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera" (RA) o pertenecían al sector azucarero o automotriz. Para los productos en RA se mantuvieron los gravámenes a las importaciones desde la zona por un período adicional. No obstante, se estableció un cronograma para su eliminación gradual y automática en un período de cuatro años que se inició el 1° de enero de 1995 para Argentina y Brasil, y un año después para Paraguay y Uruguay. Estos cronogramas se cumplieron puntualmente y hoy se encuentra libre de gravámenes la mayor parte del comercio regional (excepto el sector automotriz y azucarero).

Se han tomado numerosas medidas en el campo de las normas que facilitan el intercambio, y cuyo funcionamiento inadecuado se traduce en barreras al comercio: trámites en frontera, estándares, normas de calidad, barreras fitosanitarias, permisos de importación, etc. Aunque se había acordado la eliminación de todas las barreras no arancelarias para fines del año 1994, aún persisten casos que plantean dificultades.

Por otra parte, aún no se ha logrado la libre circulación de bienes al interior de la zona dado que persisten numerosos regímenes especiales, acuerdos comerciales bilaterales u otras normas a armonizar o eliminar. Las dificultades para armonizar las políticas comerciales respecto a terceros mercados han determinado que se mantenga un régimen de origen para el comercio al interior de la zona. El motivo por el cual se aplica una norma de origen en una zona de libre comercio es preservar los niveles de protección que impone cada socio, y evitar que los productos ingresen a la zona a través de los socios menos protegidos.

Para las economías más pequeñas o de tamaño intermedio del Mercosur, que tienen una estructura productiva más especializada, alcanzar estos niveles de origen resulta dificultoso. De algún modo quedan cautivas de sus socios regionales para abastecerse de insumos y materias primas y, en este sentido, la norma de origen se constituye en un instrumento que protege a las economías más grandes con una industria más integrada. En consecuencia, establecer una Unión Aduanera con libre circulación de bienes (sin régimen de origen) es un objetivo de primer orden para los negociadores de los países pequeños del Mercosur.

Respecto a la política comercial común se adoptó un Arancel Externo Común (AEC), se acordaron instrumentos de política anti-dumping comunes y se establecieron pautas para armonizar las políticas de relación con terceros países (preferencias con países de ALADI, creación de zona de libre comercio con la Unión Europea, ALCA).

El AEC abarca la mayor parte del universo arancelario, pero existen productos para los que resultó más difícil llegar a un acuerdo. Por un lado, los acuerdos respecto al AEC para el sector automotriz y azucarero se han postergado; por el otro, se acordaron listas de excepciones para productos a los que se otorgó un plazo adicional para llegar al AEC. Existen listas de excepciones y pautas de convergencia para llegar al mismo arancel, pautas que en algunos casos implican descensos y en otros aumentos arancelarios (bienes de capital, informática y telecomunicaciones y listas nacionales).

Finalmente, se encuentran los regímenes especiales de comercio. Las zonas francas existentes deberán pagar el AEC, o el arancel respectivo del país si se trata de una excepción al AEC.

### **El patrón de especialización: producción y comercio en el Mercosur**

Desde la firma del Tratado de Asunción se registró un comportamiento muy dinámico, que estuvo fuertemente asociado al comercio entre los socios mayores. El comercio entre los socios del Mercosur llegó a cerca de U\$S 20 mil millones en 1997 y 1998. Aún considerando la crisis que atravesó la región en 1999, que significó una caída del comercio a cerca de U\$S 15 mil millones, el comercio intrarregional creció a una tasa media acumulativa anual de 12,7% entre 1990 y 1999, por lo que puede concluirse que el Mercosur ha sido un proyecto exitoso en términos de favorecer el comercio al interior de la región.

En 1990 –punto de partida del Mercosur–, el comercio entre los socios mostró un patrón de especialización con componentes marcadamente inter-industriales, reproduciéndose en cierto grado los patrones de comercio que caracterizan al comercio con el resto del mundo.

Sin embargo, esta estructura coexiste con comercio de dos vías (exportaciones e importaciones en la misma industria) de menor magnitud pero con cierta significación en el intercambio bilateral entre los socios de mayor tamaño industrial.

La composición del comercio de Brasil con sus socios del Mercosur es similar a la de un país desarrollado. Les vende productos manufacturados en los que la región es importadora desde el resto del mundo, y les compra materias primas y alimentos con escaso valor agregado. Algo similar pero de menor magnitud se verifica en el comercio entre Argentina y los socios pequeños (Paraguay y Uruguay).

Los países del Mercosur son el destino de una canasta de productos más amplia que la que exportan al resto del mundo. Los mercados de la zona integrada absorben el comercio de productos que no ingresan al resto del mundo. Este fenómeno responde por un lado a la presencia de un acuerdo comercial preferencial, pero también al hecho de que las economías vecinas constituyen una extensión natural del mercado interno. A ese conjunto de bienes, que no se venden al resto del mundo pero que se comercian con los socios de la región, suele denominárselos *bienes regionales*. Ejemplos de este tipo de intercambio se encuentran en bienes agropecuarios perecederos, energía o ciertos servicios.

El Cuadro 2 presenta indicadores de especialización comercial (importadora y exportadora) por grandes sectores económicos (clasificados según la Clasificación Común de Productos de la UNCTAD) y por principal mercado de origen y destino para el Mercosur.

En la primera columna de cada cuadro se presenta el origen o el destino –según se trate de importaciones o de exportaciones. La segunda establece el sector de la CCP. La tercera presenta la estructura de las importaciones por sectores de la CCP, y la cuarta, la tasa media de crecimiento acumulativa de cada sector para el período 1990-1995. Las columnas cinco y seis presentan la misma información que las dos anteriores, pero para las corrientes exportadoras. Finalmente, la última columna reporta las tasas de cobertura (medidas como el cociente de las exportaciones sobre las importaciones) de cada destino-origen y cada sector.

El Mercosur es un exportador de productos del sector alimenticio, de materias primas de origen agrícola y de minerales, y un importador de productos de los otros sectores. Este patrón se ve confirmado en el comercio con la Unión Europea y con Estados Unidos, mientras que con la región aparecen las manufacturas con una especialización exportadora. Por su parte, Chile muestra un patrón de especialización similar que se reproduce en todos sus mercados. Es un exportador de minerales y metales, materias primas de origen agrícola y alimentos.

A comienzos de la década de los noventa, los países del Mercosur, al igual que el resto de los países de América Latina, implementaron políticas de apertura externa. En los Cuadros 2 y 3 se contrasta la magnitud de este proceso a través de la evolución de los aranceles para el Mercosur y los otros países o subregiones dentro de la ALADI. El Cuadro 2 presenta la evolución de los aranceles promedio simple por categoría de productos y por subregión. Para agregar los promedios por subregión se empleó como ponderador a la participación de un sector en un cierto país en el promedio de las importaciones del período para la subregión. Para agregar aranceles promedio de distintos sectores, se construyó el promedio simple ponderando por la cantidad de ítem por sector.

En promedio, para toda la ALADI los aranceles cayeron desde un 16% a un 13% en el período de 1991 a 1995. En los primeros años de la década se verificó

una caída significativa de aranceles para la mayor parte de los países; en los últimos años hay una cierta reversión. El Mercosur y el CAN muestran una evolución similar. Chile pone en práctica una reforma arancelaria en 1991 y la mantiene el resto de la década, y México tiene variaciones bastante menores.

Especial atención merece el caso de México, el cual registra en 1995 una leve reversión de la apertura. Ese año, también Brasil registra un movimiento en la misma dirección. Por otra parte, en 1998, frente a la crisis asiática, el Mercosur aumentó transitoriamente su AEC. Este fenómeno de una respuesta proteccionista de los países grandes frente a crisis en el plano externo es una realidad a la que es necesario prestarle atención. En efecto, las crisis económicas y las dificultades asociadas a los procesos de ajuste de los patrones de comercio y producción, podrían generar una reversión en el proceso de apertura comercial.

En particular, es de interés abordar el tema de por qué los ajustes en los precios relativos pueden ser postergados o sustituidos por medidas de tipo proteccionista (por ejemplo, la necesidad de una devaluación del tipo de cambio real para procesar un ajuste externo en la economía brasileña en 1998). Este punto fue muy relevante en el período previo a la devaluación brasileña en la crisis de 1998-99.

Respecto a la estructura arancelaria por sectores, hay diferencias significativas entre las subregiones, y es aquí donde aparecen los mayores obstáculos para acordar una política comercial para la región en su conjunto. En el Mercosur, el sector manufacturero registra los mayores niveles de protección nominal; en contraste, en los países de la Comunidad Andina y en México, este lugar lo ocupan el sector de alimentos, bebidas y tabaco. Chile, en cambio, presenta una estructura de la protección nominal arancelaria muy similar entre los distintos sectores. Esta discrepancia en la estructura sectorial de los aranceles aplicables a productos originarios del resto del mundo constituye sin duda un obstáculo si se desea avanzar en el proceso de integración de las economías de la región.

El dinamismo mostrado por las importaciones de la zona durante la última década, y en particular por aquellas originarias de la economía norteamericana, estaría señalando que la rebaja arancelaria se tradujo en un crecimiento del comercio. Las exportaciones han sido más lentas en reaccionar dado que, como es sabido, los ajustes productivos que implican una reasignación de recursos entre sectores suelen ser lentos.

## **Una visión regionalista de la integración**

### **Integración y separación de mercados: aranceles y geografía**

Tanto los objetivos como los resultados reseñados no repararon en el efecto marcadamente diferenciado que la integración económica tiene sobre el espacio regional. El Mercosur afecta de forma distinta a los sectores productivos, pero

también, y por sobre todo, a las distintas regiones económicas involucradas en el proceso.

Solamente como punto ilustrativo de la importancia de los efectos regionales de la integración económica, téngase en cuenta que en la Unión Europea el segundo rubro en importancia del presupuesto comunitario es el destinado a políticas regionales.

Del mismo modo que existe una estructura productiva asociada al viejo modelo de desarrollo industrial de sustitución de importaciones y una nueva estructura productiva vinculada al nuevo modelo de apertura e integración, también es posible pensar en una vieja y una nueva geografía asociada a los cambios de localización de la actividad económica alentados por las nuevas políticas comerciales.

Los procesos de integración económica se traducen en una fuerte disminución en el costo de acceso entre los mercados que se integran. En términos generales, se reducen los obstáculos al comercio de bienes. Este proceso, que comienza por una disminución de los aranceles comerciales, debe acompañarse de un desmantelamiento de los instrumentos para-arancelarios que obstaculizan el comercio y por la implementación simultánea de un conjunto de medidas que faciliten el intercambio. Las fronteras pierden relevancia relativa respecto a otras variables que influyen sobre la separación de los mercados y que tienen una naturaleza más estructural (barreras físicas, culturales, etc.).

El costo de acceso a un mercado es un concepto intensamente utilizado en la literatura vinculada a los enfoques que analizan la gestión empresarial y la incidencia de las estrategias empresariales en el desempeño de la firma. Recientemente, esta noción ha adquirido especial relevancia al ser incorporada en los nuevos modelos de comercio cumpliendo un rol trascendente en la explicación de los patrones de comercio y especialización internacional.

En los costos de acceso a un mercado influyen muchos elementos además de los específicamente arancelarios y de los referidos al transporte. Así, deben tenerse en cuenta aspectos tales como los costos de las comunicaciones internacionales y las dificultades que surgen en el transporte de bienes entre países cuando no existe un adecuado desarrollo de la infraestructura y del funcionamiento de las diferentes redes de transporte; los diversos instrumentos de protección no arancelaria; los problemas de estandarización y normalización de la calidad y medida de los productos; los trámites de frontera; los obstáculos a la formación de canales de comercialización por predominio de estructuras de mercado no competitivas.

Todos estos factores que influyen sobre los costos de acceso a un mercado pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- aquellos que responden a *barreras políticas* que separan a los estados nacionales.

- aquellos que responden a *barreras geográficas* que se manifiestan en otras características discriminatorias entre mercados ubicados en distintos puntos en el espacio.

A los efectos de simplificar el problema, denominaremos aranceles a los primeros y costos de transporte a los segundos. Mientras que los primeros son resultado de la existencia de fronteras políticas que separan a los países entre sí, los segundos aparecen como resultado de una geografía que distingue regiones y espacios físicos.

En rigor, en muchos casos la separación no es tan sencilla. Los costos asociados a la geografía están estrechamente ligados a la infraestructura. Las políticas de infraestructura capaces de alterar la geografía serán entonces variables de política económica muy relevantes en el proceso de integración, con posibilidad de influir sobre la asignación de recursos y la especialización tanto o más que la política comercial (los aranceles).

Cuando los productos de una región pagan aranceles para ingresar en otras regiones, pertenecen a países distintos. Se supone que los costos de transporte son substantivamente menores al interior de una región que entre regiones diferentes. Todos estos factores tienden a discriminar entre productos provenientes de una región natural o país, implicando distintos precios:

$$P_{ij} = P_j \cdot (1 + t_{ij}) \cdot (1 + g_{ij})$$

donde:  $P_{ij}$  = es el precio de los productos producidos en la región  $j$  y vendidos en  $i$ ;  $P_j$  = es el precio del productor en  $j$ ;  $t_{ij}$  = son los aranceles que pagan los productos producidos en la región  $j$  y vendidos en  $i$ ;  $g_{ij}$  = son los costos de transporte entre la región  $j$  y la región  $i$ .

Tradicionalmente, la economía regional ha distinguido entre regiones a las que se considera como "*fronteras externas*" de un espacio que se integra, y aquellas consideradas como "*fronteras internas*" (Nijkamp, 1993). Las primeras son consideradas regiones periféricas con un débil potencial de desarrollo, lejanas de los centros industriales y mal provistas de infraestructura. En contraste, las "*fronteras internas*" tienen una naturaleza estrechamente vinculada al proceso de integración. En los estudios sobre integración regional se destaca reiteradamente el papel que juegan las regiones fronterizas como áreas especialmente dinámicas, en la medida en que son las áreas que vinculan más inmediatamente los espacios que se integran.

Las regiones económicas que constituyen fronteras internas de los espacios que se integran, son las que enfrentan los cambios más dramáticos en sus condiciones generales, dado que naturalmente son las que tienen el acceso facilitado a las economías vecinas, lo cual se convierte en una ventaja respecto al resto de las regiones del país.

También este aspecto ha sido reiteradamente referido en el caso europeo, y aprovechando su enorme potencial de desarrollo en el contexto del proceso de integración se han diseñado políticas regionales orientadas a promover el desarrollo de las fronteras internas de los países de la Unión Europea. Asimismo, se han diseñado políticas compensatorias para las fronteras externas, de menor potencial de desarrollo y rezagadas de los beneficios derivados del aumento del comercio entre las regiones que participan del proceso de integración.

Con el avance en el proceso de integración entre los países de Norteamérica, han adquirido nueva vigencia los estudios de la frontera de México con Estados Unidos. Uno de los temas planteados en dichos estudios es el de los fenómenos de aglomeración industrial que se acentúan en las regiones fronterizas al bajar las barreras al comercio entre estas dos economías.

### **Las regiones en el Mercosur**

En el caso del Mercosur, la frontera interna más relevante es la que delimita la región Sur de Brasil (Río Grande Do Sul, Santa Catarina y Paraná), Uruguay y la Región Metropolitana-Pampeana de la Argentina (Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa, Córdoba y Entre Ríos). Este espacio geográfico contiene algunos de los centros metropolitanos más importantes del Mercosur. Asimismo, es el escenario en donde se están desarrollando los proyectos de integración física más importantes del Mercosur (puente Buenos Aires-Colonia, interconexión carretera, hidrovía, interconexión eléctrica, gasoducto, etc.).

La profundización de la integración regional conlleva un proceso de especialización productiva al interior de cada país, que se refleja en la dinámica que adoptan las corrientes de comercio al interior de la zona. Está claro que el proceso de integración implica enfrentar procesos de reestructuración productiva para cada socio. Sin embargo, los países no constituyen espacios económicos homogéneos, y por ende no cambian de una forma armónica.

La integración es un fenómeno productivo que transcurre en un espacio geográfico concreto, el cual se va modificando y reestructurando de una forma peculiar en función del tipo de especialización productiva y comercial que se va gestando. Los procesos de relocalización productiva pueden ser visualizados como procesos de relocalización geográfica de la actividad económica a escala regional y al interior de cada espacio económico nacional.

Los países del Mercosur conforman un mercado de doscientos millones de consumidores, distribuidos en trece mil kilómetros cuadrados y que se encuentran ubicados a gran distancia de los grandes mercados mundiales. El Mercosur muestra niveles de desarrollo social y económico muy dispares entre las distintas subregiones que lo integran. Existen zonas densamente pobladas, con gran desarrollo productivo y mejor calidad de vida de sus habitantes y regiones más rezagadas. Existen regiones que se han constituido como grandes centros de la actividad económica y regiones que se han mantenido poco pobladas, con escasa actividad económica y una fuerte especialización en la producción de bienes primarios. Estas asimetrías se extienden a las redes de infraestructura y al desarrollo de las comunicaciones.

En Brasil, un 87% de la población se concentra en las regiones del sur, sudeste y nordeste, que representan un 36% del territorio. La región del sudeste concentra un 43% de la población, con un ingreso per cápita un 32% superior al promedio del país y una densidad de población cuatro veces superior. Por otra parte, el sur de Brasil concentra un 15% de la población y el nordeste un 30% y también muestran una densidad de población bastante superior al promedio del país. Mientras que el sur tiene un ingreso per cápita en torno al promedio del país, el nordeste es una región bastante más pobre donde el ingreso per cápita no alcanza a un 60% del promedio (ver Cuadro 3).

En Argentina, las regiones metropolitana y pampeana concentran un 70% de la población en un 17% del territorio, mientras que el 60% del territorio, en donde se extiende la Patagonia, permanece prácticamente despoblado. La densidad de población de la primera es cuatro veces superior al promedio del país. Asimismo, Uruguay, Paraguay, y el norte argentino, se ubican en una situación intermedia: sin estar tan despoblados como las otras regiones de Argentina o Brasil, están muy lejos de alcanzar la densidad de población de los grandes centros económicos del Mercosur.

Las disparidades regionales, si bien son importantes, no son mayores que las registradas en el contexto de otros procesos de integración regional. En Europa, Masser et al (1990), citados por Nijkamp (1993), señalan que las diferencias regionales son enormes.

Empleando un índice de ingreso per capita, la región más rica presenta un valor de 218 (Hamburg) y las regiones más pobres (en España, Grecia y Portugal) en torno a 50; incluso hay una región en Portugal con un valor de 30.

La producción también se encuentra heterogéneamente distribuida entre las regiones, en las que se destacan zonas claramente manufactureras y otras claramente agrícolas. El análisis de este punto se ve dificultado debido a la carencia de materia de información estadística regional. No existe información armonizada entre las regiones del Mercosur, lo que dificulta la contrastación de las hipótesis sobre la nueva geografía regional.

Cuadro 1

**Regiones del Mercosur: producto, población y mercado potencial**

País	Región	Población 1991 (miles hab.) (1)	PBI (*) Prom. 90-92 (millones U\$S 85) (2)	Manufactura 1989 (%) (3)	PBI pc Prom. 90-92 (miles U\$S) (2)/(1)	Potencial de Mercado (**)
Argentina		32.614	168.524	33,0	5,167	
	Noroeste	3.677	23.620	49,4	6,424	69,2
	Nordeste	2.823	7.717	18,8	2,733	73,2
	Cuyo	2.227	9.064	47,0	4,070	62,6
	Central	22.405	115.933	30,6	5,174	82,3
	Patagonia	1.482	12.191	21,9	8,226	58,9
Brasil		146.917	602.343	26,9	4,100	
	Norte	10.257	25.204	19,1	2,457	55,0
	Nordeste	42.470	77.743	15,3	1,831	72,5
	Sudeste	62.661	364.603	32,4	5,819	100,0
	Sur	22.117	89.926	27,9	4,066	93,8
	Centro Oeste	9.412	44.865	4,9	4,767	87,3
Paraguay		4.280	9.460	17,0	2,210	86,4
Uruguay		3.110	15.100	26,2	4,855	83,3
Total		186.921	795.426	27,7	4,255	

(\*) Las estimaciones de PBI se realizaron en base a información de IFS sobre PBI por país y tipo de cambio promedio de 1989 y a las estimaciones del PBI por regiones de la SAREPen Argentina y de IPEAen Brasil.

$PM_i = \sum_j g(d_{ij}) Y_j$  (\*\*) es el potencial de mercado (índice de Harris) del lugar i del espacio con g función decreciente de la distancia.

Fuente: elaboración propia en base a varias fuentes de la región<sup>3</sup>.

**Disparidades regionales y políticas de integración en el Mercosur**

Como ya se señaló, a medida que avanza el proceso de integración, tienden a desaparecer las fronteras nacionales en tanto barreras al intercambio de bienes originadas en regulaciones de política comercial. Simultáneamente emerge una nueva problemática asociada a los cambios en la distribución de la producción y los factores productivos entre regiones y países.

En el caso del Mercosur, un trabajo reciente estudia los posibles efectos de políticas orientadas a disminuir los factores que discriminan entre mercados ubicados en distintos puntos del espacio (Terra y Vaillant, 1997)<sup>4</sup>. Analiza cambios en la política comer-

cial (barreras arancelarias y no arancelarias); en los costos de transporte y las redes de integración física y comercial entre países y regiones; y los problemas de integración a nivel de la frontera entre países. Asimismo examina la incidencia de estas variables en la especialización productiva y comercial regional, así como en los movimientos de factores entre regiones y países. Se integraron todos estos problemas en un modelo de equilibrio general espacial estilizado, con el que simulamos distintas políticas de integración (en las tres dimensiones mencionadas) y se examinaron sus impactos regionales.

La motivación del trabajo surge de la preocupación por la manera en que la integración en marcha podría afectar la geografía regional en un proceso que se lleva a cabo en un espacio económico caracterizado por la existencia de fuertes asimetrías en tamaño y grado de desarrollo de las regiones que lo conforman. El trabajo se pregunta en qué condiciones este proceso puede acentuar o atenuar las disparidades regionales existentes.

El análisis se llevó a cabo adaptando un modelo de equilibrio general de tipo “*centro-periferia*” de geografía económica al caso del Mercosur, y simulando distintas políticas de integración. Para la calibración del modelo se tuvieron en cuenta las características estructurales básicas de las regiones que componen el Mercosur<sup>5</sup>. Se trabajaron tres modelos distintos de acuerdo a los supuestos sobre movilidad de la mano de obra manufacturera, y se simulamos ocho escenarios de política.

La integración regional supone la eliminación de las barreras al comercio entre los países que se integran. Esa eliminación puede responder a distintos niveles de compromiso con el proceso de integración y tener distintos impactos sobre el comercio y la especialización de las regiones que se integran. Las distintas dimensiones que puede adoptar un proceso de integración fueron recogidas en este ejercicio a través de tres instrumentos de política: la eliminación de aranceles, la disminución de costos en frontera, y la política de infraestructura.

El trabajo concluye que los resultados de un proceso de integración están profundamente asociados a las políticas que lo acompañan, y que las disparidades regionales pueden atenuarse o acentuarse de acuerdo a la organización temporal y a la profundidad de las políticas. Asimismo, concluye que es probable que, frente a determinadas opciones de política, aparezcan disparidades de intereses entre las regiones que se integran porque esas políticas pueden favorecer a una región y perjudicar a otras. Es más, es frecuente que esas disparidades de intereses se den entre las regiones mayores y de mayor peso político, y el resto de las regiones. El modelo trabajado es demasiado estilizado como para apoyar un diseño racional de políticas de integración. Sin embargo, hay varios aspectos que deberían tenerse en cuenta.

En primer lugar, las simulaciones muestran que las distintas políticas que acompañan un proceso de integración pueden tener un impacto muy distinto sobre las regiones que participan, y el diseño de las políticas que acompañan dicho

proceso debería ser muy cuidadoso para evitar acentuar las disparidades regionales existentes. En ese sentido, debería implementarse un seguimiento de los temas regionales que hoy no existe.

En segundo lugar, el ordenamiento temporal de las políticas no parece un tema menor. La geografía a la que se llega depende de la geografía de la que se parte. Por ejemplo, una política que tienda a conformar un mercado común con libre movilidad de factores al interior de la región, puede reforzar los procesos de aglomeración sobre los centros regionales más poblados y de mayor desarrollo económico si no es acompañada de una apertura comercial amplia.

Los países pequeños son los que más pueden ganar con un proceso de integración mientras no exista libre movimiento de factores a través de fronteras. En el caso en que esta libertad de movimiento sí exista, ya no es tan claro que un país pequeño se vea beneficiado. Una apertura comercial tiende a atenuar las disparidades entre los países que participan en el proceso de integración, pero no entre las regiones al interior de los países. Una política de facilitamiento fronterizo opera en el mismo sentido. Sin embargo, las políticas de infraestructura tenderían a atenuar las disparidades regionales, dado que sus impactos serían mayores cuanto más periféricas sean las regiones. El impacto de una política de infraestructura será mayor aún en el caso en que se permita que los factores de producción se muevan al interior de los países o entre países. En este último caso, las únicas regiones beneficiadas pueden ser regiones periféricas.

Finalmente, el sudeste y el sur de Brasil y la región central de Argentina aparecen como los grandes polos de concentración de la producción de manufacturas en el Mercosur. Políticas de apertura parcial tienden a reforzar el poder de aglomeración de dichos centros, pero políticas de integración total pueden disminuir las disparidades regionales y conducir a una distribución más armónica de la población y de la producción en el espacio que se integra.

## **Conclusiones**

El Mercosur ha avanzado rápidamente hacia la formación de una Unión Aduanera. Ha logrado un aumento significativo del comercio intrarregional acompañado de una apertura unilateral de los países que lo componen. No obstante, persisten varios obstáculos para alcanzar las condiciones que habiliten a la libre circulación de bienes al interior de la zona. Uno de los aspectos que no ha sido suficientemente considerado es el de los efectos regionales de un proceso de integración. Este tópico adquiere especial relevancia en el caso del Mercosur, porque se trata de una región en la que se observan fuertes asimetrías en la distribución geográfica de la actividad económica y en el grado de desarrollo de las regiones que lo componen.

Por el momento, los países pequeños han mostrado menor capacidad para beneficiarse del proceso de integración. La persistencia de barreras al comercio entre países puede haber jugado un papel importante a los efectos de explicar las dificultades para atraer inversiones extranjeras y para aprovecharse de su situación geográfica en las fronteras internas del Mercosur. El establecimiento de la libre circulación de bienes adquiere especial relevancia para evitar acentuar procesos de aglomeración económica en torno a los mercados de mayor tamaño.

Cuadro 2

*Mercosur: orientación geográfica, dinamismo y tasas de cobertura  
(en %, ratios y miles de U\$S)*

(1) Origen/Destino	(2) CCP	Exportaciones		Importaciones		Tasa Cobertura
		(3) Estructura	(4) TC9097	(5) Estructura	(6) TC9097	(7)
ALADI	1	23	16	22	55	1,10
	2	3	11	3	34	0,95
	3	9	39	12	26	0,79
	4	2	12	6	29	0,39
	5	63	23	56	39	1,20
	6	0	16	0	-75	0,83
<b>Total ALADI</b>		<b>32</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>1,07</b>
EE.UU.	1	18	1	4	45	2,51
	2	5	9	3	44	1,07
	3	5	-8	4	42	0,70
	4	4	3	2	45	1,48
	5	65	5	87	49	0,44
	6	3	84	0	-74	10,13
<b>Total Estados Unidos</b>		<b>15</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>0,59</b>
UE	1	55	7	5	41	8,95
	2	7	4	1	26	5,29
	3	1	-15	2	59	0,18
	4	9	0	1	41	6,08
	5	28	2	91	46	0,24
	6	1	29	0	-67	2,67
<b>Total Unión Europea</b>		<b>24</b>	<b>4</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>0,78</b>
<b>TOTAL</b>	1	37	9	9	52	3,45
	2	5	6	2	37	1,61
	3	4	11	10	7	0,37
	4	7	2	3	29	2,18
	5	46	9	76	45	0,51
	6	2	21	0	-71	9,30
<b>TOTAL(mill. de U\$S)</b>		<b>76.259</b>	<b>9</b>	<b>89.754</b>	<b>20</b>	<b>0,85</b>

TC9097 es la tasa de crecimiento promedio acumulativa del período 1990-1997 en %; Estructura es la participación relativa por sector con información para el período 1990-1997.

Fuente: elaboración propia en base a información de ALADI.

Los sectores de la CCPson los siguientes: 1. Alimentos, bebidas y tabaco - 2. Materias primas de origen agrícola - 3. Combustibles, petróleo y derivados - 4. Minerales - 5. Manufacturas - 6. Otras manufacturas.

Cuadro 3

Aranceles promedio simples por subregión y grupo CCP período 1990-1998 (en %)

Subregión	CCP	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
<b>Mercosur</b>	1	13,71	12,37	11,79	11,79	13,04	14,67	16,91	19,89	24,75
	2	9,24	7,74	7,07	6,91	8,94	10,28	12,25	13,99	18,77
	3	2,20	1,39	1,32	1,47	5,00	4,21	6,12	7,07	13,15
	4	9,41	7,91	7,23	7,02	7,61	8,34	10,42	10,13	14,90
	5	13,36	12,37	10,78	11,83	12,09	13,71	16,52	18,09	23,91
	6	7,21	5,46	4,91	6,21	8,27	9,22	10,30	13,76	17,06
<b>Mercosur</b>		<b>13,02</b>	<b>11,96</b>	<b>10,54</b>	<b>11,40</b>	<b>11,87</b>	<b>13,44</b>	<b>16,12</b>	<b>17,85</b>	<b>23,48</b>
<b>Chile</b>	1	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,02	11,00	14,98
	2	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	15,00
	3	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	15,00
	4	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	11,00	15,00
	5	10,94	10,94	10,94	10,94	10,94	10,94	10,94	10,94	15,01
	6	11,00	11,00	11,00	9,77	9,77	11,00	11,00	11,00	15,00
<b>Chile</b>		<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,95</b>	<b>10,96</b>	<b>10,95</b>	<b>15,01</b>
<b>CAN</b>	1	16,39	16,12	15,26	15,23	15,21	14,99	15,28	18,64	27,65
	2	9,94	9,60	9,65	9,64	9,76	10,06	10,23	12,86	21,62
	3	9,11	8,99	9,09	8,00	7,98	8,29	8,33	10,40	11,84
	4	9,03	8,66	8,74	8,72	8,77	8,78	8,88	11,17	12,27
	5	12,30	12,04	12,04	11,98	11,97	12,02	12,36	15,32	21,28
	6	9,39	9,04	8,90	7,91	7,94	7,96	8,85	11,49	14,24
<b>CAN</b>		<b>12,51</b>	<b>12,23</b>	<b>12,14</b>	<b>12,08</b>	<b>12,08</b>	<b>12,09</b>	<b>12,41</b>	<b>15,36</b>	<b>21,38</b>
<b>México</b>	1	23,69	23,71	23,58	22,99	14,96	14,76	14,83	14,58	14,59
	2	8,55	8,55	8,61	9,05	8,74	8,87	9,05	9,05	9,05
	3	7,93	8,24	8,39	8,39	8,39	8,94	8,94	8,94	8,94
	4	9,80	9,84	9,92	9,91	9,91	10,27	10,38	10,38	10,38
	5	12,52	12,62	12,68	13,19	12,44	13,15	13,29	13,29	13,27
	6	3,33	3,33	3,33	4,54	4,54	3,00	7,89	7,89	7,89
<b>México</b>		<b>13,15</b>	<b>13,24</b>	<b>13,29</b>	<b>13,68</b>	<b>12,40</b>	<b>12,98</b>	<b>13,12</b>	<b>13,11</b>	<b>13,09</b>
<b>ALADI</b>	1	15,59	14,98	14,37	14,30	14,01	14,49	15,44	18,03	24,26
	2	9,65	8,96	8,74	8,72	9,48	10,12	10,93	12,76	18,84
	3	6,66	6,34	6,38	5,93	7,21	7,11	7,82	9,11	12,34
	4	9,42	8,71	8,50	8,42	8,65	8,96	9,77	10,71	13,30
	5	12,58	12,11	11,54	11,94	11,96	12,64	13,83	15,74	20,94
	6	8,19	7,39	7,14	7,15	7,91	8,24	9,48	11,94	14,76
<b>ALADI</b>		<b>12,61</b>	<b>12,11</b>	<b>11,56</b>	<b>11,88</b>	<b>11,93</b>	<b>12,56</b>	<b>13,69</b>	<b>15,66</b>	<b>20,81</b>

Fuente: elaboración propia en base a información de ALADI.

Cuadro 4

*Aranceles promedio simples por país y grupo CCP período 1991-1995 (en %)*

<b>País</b>	<b>CCP</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Argentina</b>	1	9,35	18,68	18,45	14,37	13,42
	2	10,87	18,77	17,25	13,03	9,09
	3	3,86	3,00	3,63	0,63	0,25
	4	10,22	18,67	16,53	13,38	9,54
	5	14,79	23,62	19,69	16,32	14,44
	6	17,96	17,54	17,54	13,75	9,22
<b>Argentina</b>		<b>14,17</b>	<b>22,62</b>	<b>19,28</b>	<b>15,81</b>	<b>13,87</b>
<b>Brasil</b>	1	28,39	17,72	12,93	10,60	10,73
	2	8,52	5,55	4,97	3,83	5,66
	3	1,30	0,16	0,42	6,59	5,12
	4	6,77	3,19	2,80	3,05	6,18
	5	21,23	14,81	12,18	9,12	13,56
	6	11,76	6,66	4,44	4,44	5,60
<b>Brasil</b>		<b>20,92</b>	<b>14,35</b>	<b>11,68</b>	<b>8,90</b>	<b>12,68</b>
<b>Paraguay</b>	1	18,20	11,15	10,59	10,55	11,60
	2	18,94	9,23	7,28	7,28	6,91
	3	2,02	3,00	0,00	0,00	0,25
	4	5,68	4,52	2,21	2,21	6,05
	5	14,68	9,28	8,07	8,07	9,51
	6	9,44	8,88	8,88	8,88	4,40
<b>Paraguay</b>		<b>14,83</b>	<b>9,25</b>	<b>8,03</b>	<b>8,02</b>	<b>9,41</b>
<b>Uruguay</b>	1	23,63	20,07	16,69	16,64	11,39
	2	17,63	15,43	11,61	11,60	5,96
	3	21,1	18,32	12,77	12,77	0,25
	4	17,86	15,31	11,80	11,80	6,29
	5	21,65	18,37	14,88	14,85	9,82
	6	15,86	8,11	6,00	6,00	6,22
<b>Uruguay</b>		<b>21,49</b>	<b>18,28</b>	<b>14,76</b>	<b>14,73</b>	<b>9,63</b>
<b>Mercosur</b>	1	24,01	17,60	13,98	11,57	11,31
	2	9,56	9,11	8,14	6,36	6,47
	3	2,23	1,12	1,11	6,11	4,40
	4	7,82	7,33	6,42	5,80	7,03
	5	18,63	17,98	14,89	11,98	13,55
	6	14,43	11,85	10,85	9,12	7,15
<b>Mercosur</b>		<b>18,25</b>	<b>17,06</b>	<b>14,11</b>	<b>11,44</b>	<b>12,78</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ALADI.

## Bibliografía

- Bizzozero L., T. Vera y M. Vaillant 1993 *La construcción del Mercosur: diagnóstico y evaluación de lo acordado* (Buenos Aires: BID-INTAL) Octubre.
- Bizzozero L., y M. Vaillant 1994 *La inserción internacional del Mercosur* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Fundación Friedrich Ebert - Arca).
- Domingo, Rosario; Héctor Pastori y Tabaré Vera 1994 *Comportamiento estratégico de las empresas industriales frente a la apertura* (Montevideo: Departamento de Economía) Documento de Trabajo N° 4.
- Frankel, Jeffrey; Ernesto Stein and Wei Shan-jin 1994 "Trading Blocs: The Natural, the Unnatural and the Supernatural", en *Sixth Inter American Seminar in Economics* (Washington: National Bureau of Economic Research).
- Fujita, Masahisa 1993 "Monopolistic competition and urban systems", en *European Economic Review* (North-Holland) N° 37, 308-315.
- IBGE, INDEC, DGEEC, INE 1993 *Mercosul: Sinopse Estatística. Mercosur: Sinopsis estadística* (Río de Janeiro) Vol. 1.
- Krugman, Paul 1991[a] "Increasing returns and Economic Geography", en *Journal of Political Economy*, Vol. 99, N° 3.
- Krugman, Paul 1991[b] *Geography and Trade* (London: Leuven University Press-MIT Press) Gaston Eyskens Lectures Series.
- Krugman, Paul 1991[c] "History versus expectations", en *The Quarterly Journal of Economics*, Mayo.
- Krugman, Paul 1993 "First nature, second nature and metropolitan location", en *Journal of Regional Science*, Vol. 33, N° 2, 129-144.
- Motta, Massimo 1990 "Recent models of international trade and distributional gains from integration (with reference to the case of the EEC internal market)", en *International Review of Economics and Business*, Vol. XXXVII, N° 8, Agosto.
- Nijkamp, Peter 1993 *Border Regions and Infrastructure networks in the European Integration Process* (Amsterdam: Department of Economics, Free University of Amsterdam).
- Stein, Ernesto and Jeffrey Frankel 1993 *The welfare implications of continental trading blocs in a model with transport costs* (Berkeley, University of California) unpublished.
- Stewart, Frances and Ghani Ejaz 1989 *Externalities development and trade* (Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford-Centro Studi Luca d'Agliano) Development studies working papers.

Terra, Inés y Adriana Gigliotti 1994 “Mercosur: localización de la producción. Un modelo de geografía económica”, en *Revista de Economía Banco Central del Uruguay* (Uruguay) Vol. 2, N° 1, Segunda Epoca, Mayo. Versión preliminar presentada en el *XIV Encuentro de la Sociedad Econométrica* (Caracas, 1994).

Terra, Inés y Marcel Vaillant 1997 *Política comercial y política de infraestructura: un ejercicio de simulación de los impactos regionales en el Mercosur* (Uruguay: Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía [ACI-DE], Universidad de la República) Documento de Trabajo N° 7.

Vaillant, Marcel y T. Vera 1994 “Bloques comerciales versus multilateralismo”, en Bizzozero, Bodemer y Marcel Vaillant *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?*, Venezuela, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Integración Regional, Ed. Nueva Sociedad.

## **Notas**

1 Una descripción del acuerdo de comercio en el Mercosur se encuentra en Bizzozero y Vaillant (1994). Un análisis de la relación con el resto del mundo en Vaillant y Vera (1994).

2 Se supone que todas las regiones tienen idénticas preferencias y que las firmas son atómicas en todos los mercados, por lo cual su participación en este es prácticamente nula y no existe interacción estratégica. Estos dos supuestos garantizan que la elasticidad de la demanda de productos producidos en la región  $j$  y vendidos en  $j$  sea igual a la elasticidad de los productos producidos en  $j$  y vendidos en  $i$ . Estas dos condiciones juntas implican que sea válida la igualdad de precios entre los productos producidos en  $j$  y vendidos en  $j$  y los productos producidos en  $j$  y vendidos en  $i$  (corregido por los costos de transporte y los aranceles).

3 Información por país: PBI, Summers and Heston; para Argentina 1991 y 1992 se usó información del IFS (FMI); Población para los cuatro países del Mercosur: IFS (FMI). Información regional: Argentina-Producto Bruto Geográfico por regiones-Secretaría de asistencia para la reforma económica provincial (SAREP), Ministerio del Interior, Argentina (1993). Brasil-Población, IBGE (Anuario Estadístico do Brasil, 1992), Producto Interno Bruto por Unidades da Federação, IPEA(1996); Distancias-Cuatro Rodas, Automóvil Club Argentino, Atlas Encarta.

4 Terra y Gigliotti (1994) adaptaron un modelo de geografía y comercio para analizar impactos regionales de políticas de integración física y política entre las regiones que componen el Mercosur.

5 Se consideró el PBI de cada región, la población, la participación del producto manufacturero en el producto total, las distancias entre las principales ciudades y los costos de transporte.