

Documento de proyecto

Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur

José E. Durán Lima

Fernando Masi



NACIONES UNIDAS



El autor de este documento es José E. Durán Lima, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), quien trabajó con la colaboración de Fernando Masi, experto internacional en comercio exterior e integración. El documento representa un aporte institucional de la CEPAL al grupo de trabajo sobre asimetrías de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.132

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2007. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

I.	Introducción	5
II.	Asimetrías en acuerdos regionales de integración.....	7
III.	Las asimetrías en América del Sur.....	9
	A. Asimetrías estructurales.....	9
IV.	Conclusión	29
	Bibliografía	31
	Anexos	35
	Anexo 1 Estudios seleccionados en que se analizan las asimetrías En acuerdos de integración regionales.....	36
	Anexo 2 A Resumen de los incentivos fiscales a las exportaciones Comunidad Andina (A diciembre de 2005)	38
	Anexo 2.B Resumen de los incentivos fiscales a las exportaciones Mercosur y Chile (A diciembre 2005)	39
	Anexo 3.A Resumen de los incentivos financieros a las exportaciones Comunidad Andina (2004)	40
	Anexo 3.B Resumen de los incentivos financieros a las exportaciones Mercosur y Chile (2004)	41
	Anexo 4 Institucionalidad relacionada con la promoción de exportaciones en países de América del Sur	42

I. Introducción

La nota técnica aquí presentada se inscribe en el plan de apoyo interorganismos que la CEPAL brinda a las Secretarías de Integración¹ en el marco de la iniciativa encaminada a la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones y tiene por objeto mostrar una visión panorámica del estado de las asimetrías regionales de carácter estructural y de aquellas derivadas de las políticas públicas. Su propósito es reafirmar la necesidad de incluir, dentro de los procesos de integración, criterios de solidaridad y armonización de políticas tendientes a subsanar las disparidades regionales entre países y al interior de ellos. Sin un esfuerzo por dar solución a tales disparidades, la integración perdería su razón de ser, que es la cohesión social y económica de sus miembros en la búsqueda de una mayor competitividad y del mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

El decenio de 1990 y la primera mitad del presente acusan un panorama social insatisfactorio para el conjunto de América del Sur, con tasas de desempleo aún elevadas, cerca de un 40% de su población en situación de pobreza, y una distribución del ingreso bastante desigual.

La alerta acerca de la necesidad imperiosa de impulsar el crecimiento de la productividad y la competitividad sistémica, en un entorno de mayor justicia social, se fundamenta en la importancia que sigue teniendo la integración de países y regiones frente a los nuevos desafíos que plantea la globalización. Esta obliga a los procesos de integración en América del Sur a potenciar la cooperación público-privada y a abrir nuevos espacios para la inversión destinada a fomentar la creación de fondos solidarios compatibles con las políticas de crecimiento, sin olvidar la responsabilidad de las políticas internas de cada país, que preceden y condicionan los esfuerzos plurilaterales, haciéndolos posibles y viables.

El saldo final del diagnóstico aquí presentado demuestra fehacientemente la necesidad y la urgencia de avanzar

¹ Secretaría de la Comunidad Andina, la Secretaría del Mercosur, la Secretaría de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA); la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

II. Asimetrías en acuerdos regionales de integración

El tema de las asimetrías ha sido una constante en el comercio internacional y en las negociaciones comerciales desde sus inicios, ya sea a nivel multilateral (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT) o al de los acuerdos regionales que se han venido sucediendo desde hace varias décadas atrás. En el caso particular de las experiencias de integración regional, diversos autores se han referido a las dificultades asociadas a las disparidades entre países y regiones (Viner, 1950; Vanek, 1965; Myrdal, 1957; Kaldor, 1970; Krugman, 1996), y a la ausencia de garantías que aseguren que los costos y beneficios de la integración se repartan por igual entre los socios de este tipo de proyectos. La falta de políticas que hagan frente a esta realidad puede, entonces, provocar grados de bienestar muy dispares en proyectos de integración y, al mismo tiempo, elevar los niveles de concentración de ingresos y de riqueza., en desmedro de la propia integración

Desde el inicio del proceso de integración latinoamericana se han reconocido las disparidades en los grados de desarrollo de los países de la región. En efecto, tanto la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, Capítulo VIII), como su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, Capítulo III), el Acuerdo de Cartagena, que diera origen al Pacto Andino, el proyecto de integración centroamericana y la Comunidad del Caribe (CARICOM), han contemplado disposiciones especiales para los países de menor desarrollo relativo. Estas disposiciones se inscribían en lo que entonces se comenzó a denominar el trato especial y diferenciado (TED), que apuntaba a beneficiar a los países menos desarrollados tanto en relación con el acceso al mercado de los países mas desarrollados como a la mayor defensa comercial que necesitaban los menos desarrollados para hacer frente a los procesos de apertura. El trato especial y diferenciado se traducía en un trato comercial no recíproco que favorecía a los menos desarrollados y se limitaba a los aspectos arancelarios y comerciales de la integración. No obstante, tanto los países andinos como los centroamericanos y caribeños incluían otras medidas en beneficio de las economías menores, para así evitar que fueran solo los mecanismos de mercado los que trabajaran a favor de la convergencia o reducción de disparidades. Estas medidas estaban orientadas a mejorar la competitividad de las economías menos desarrolladas mediante instrumentos de política para impulsar la promoción industrial, las inversiones y el financiamiento especial de proyectos.

Sin embargo, en la década de 1990 y con el inicio de nuevos procesos de integración regional, especialmente en América del Sur, el trato no recíproco para las economías menores ya no formaba parte de los nuevos tratados. Al mismo tiempo, también desaparecían los tratamientos especiales de otros tipos antes mencionados y las economías menores solo eran beneficiadas a partir de un nuevo concepto del TED, que se reducía a otorgarles mayor tiempo para la reducción o convergencia arancelaria en los procesos de construcción de uniones aduaneras. Este nuevo concepto, que se desprendía de las decisiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la Ronda Uruguay, ni siquiera era aplicado en todas sus dimensiones o con todos sus beneficios en procesos como el del Mercosur o de la Comunidad Andina.² Es decir, se privilegiaban los mecanismos de mercado y las políticas nacionales como los únicos instrumentos para reducir las brechas de competitividad y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo entre países y regiones partícipes de los nuevos proyectos de integración.

No fue sino hasta años recientes cuando surgió una progresiva preocupación respecto de estas asimetrías y de la necesidad de implementar medidas regionales más efectivas y más propias de una unión aduanera, en vista de que las brechas existentes al iniciarse estos procesos de integración no se habían reducido, pese a haber transcurrido más de 10 años desde entonces. Las iniciativas encaminadas a instrumentar nuevas medidas regionales para hacer frente al problema son más bien recientes. En el Mercosur se iniciaron entre el 2003 y el 2004, cuando los países acordaron una serie de medidas para favorecer a las economías menores, siendo la más significativa de todas, la creación de los Fondos para la Convergencia Estructural.³ En el caso de la Comunidad Andina, a partir de 1999 se decidió implementar programas similares, como la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y el Plan Integral de Desarrollo Social. Aparte de ello se dispuso mantener las preferencias para los países menores en cuanto a la participación en el financiamiento regional de proyectos, así como también en materia de normas comerciales y arancelarias para el acceso a mercados.

La evidencia empírica y la experiencia histórica han demostrado el grave peligro de avanzar en procesos integración regional, de liberalización comercial, o de ambos a la vez, dejando de lado mecanismos que puedan mitigar las disparidades y efectos no deseados de ciertas decisiones políticas. Después de 37 años de integración regional en la Comunidad Andina, y de 15 entre las economías del Mercosur, el saldo en materia de asimetrías dista mucho de mostrar los resultados deseados y, más bien, llama a la reflexión sobre la necesidad de implementar mecanismos idóneos que compensen las externalidades no deseadas.

² Entre otros ejemplos, no se implementaba asistencia para los países menos desarrollados en materia de normas técnicas y de calidad; no siempre se establecían regímenes de origen diferenciados ni se eliminaban barreras no arancelarias para las economías menores.

³ Varias de estas decisiones (28/03 a 34/03) tenían por propósito que las economías menores hicieran un mejor aprovechamiento de un TED para acceder a mercados. Los Fondos para la Convergencia Estructural, en cambio, se constituyen en la primera medida implementada a partir del reconocimiento de importantes disparidades entre los niveles de competitividad de los países menores y regiones menos favorecidas del Mercosur.

III. Las asimetrías en América del Sur

En la literatura reciente sobre las asimetrías en procesos de integración regional en América del Sur se ha adoptado el enfoque de caracterizar y clasificar estas asimetrías en dos grupos: las de orden estructural y las originadas en las políticas públicas nacionales (Bouzas, 2003). Las asimetrías de orden estructural tienen relación con el tamaño de los mercados, el desempeño económico, el peso comercial, las capacidades para crecer económicamente y los grados de competitividad de los países y regiones.⁴ En cuanto al segundo tipo de asimetrías, se considera que son el resultado de un uso muy discrecional de las políticas públicas nacionales en un proceso de integración, uso que puede provocar efectos de “derrame” perniciosos para las economías pequeñas ante la ausencia de una armonización de políticas comunes en los ámbitos tanto macro como microeconómico. Algunos ejemplos de este tipo de asimetrías son las decisiones cuya finalidad es fomentar la producción, estimular la inversión doméstica, promover las exportaciones e incentivar la inversión extranjera directa.

A. Asimetrías estructurales

En la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la evidencia empírica muestra la existencia de grandes brechas entre las 12 economías de los países que la integran. Es así que, en términos de territorio, población y PIB, Brasil y Argentina representan más del 60% del total, mientras que Suriname, Guyana, Bolivia y Paraguay se ubican entre los países con menor participación, seguidos inmediatamente por Ecuador y Uruguay (véase el cuadro 1). En relación con las desigualdades del PIB por habitante, Bolivia, Paraguay y Guyana aparecen como los países más por debajo de los promedios respectivos en la región sudamericana.

El desglose de los flujos de comercio intrasudamericanos según los principales destinos intrasubregionales sitúa a algunos de los países que presentan mayor asimetría estructural como los predominantemente conectados con los circuitos de comercio en América del Sur. Resulta así que Bolivia (64,8%), Paraguay (36,4%) y Ecuador (17,7%), además de Argentina (35,1%) y Colombia (22,1%), aparecen con niveles relativos de comercio intrasubregional por encima de la

⁴ Cabe señalar que la mediterraneidad es también un elemento de asimetría estructural que afecta a los países de menor desarrollo relativo.

media (17,4%), en tanto que Guyana, Suriname y la República Bolivariana de Venezuela figuran como los países menos insertos en el comercio interno (ver Gráfico 1). Esto se explica por la más intensa conexión comercial de estos últimos países con la CARICOM y la Unión Europea, así como también por la gran concentración de las ventas externas de la República Bolivariana de Venezuela en el mercado de los Estados Unidos, que absorbe más del 50% de sus exportaciones totales.

CUADRO 1
ALGUNOS INDICADORES ESTRUCTURALES DE ASIMETRÍAS EN LA COMUNIDAD
SUDAMERICANA DE NACIONES (CSN), 2005

	Participación en el total de la Comunidad Sudamericana de Naciones (porcentajes)					Desigualdades en el PIB por habitante (en miles de dólares)	
	Territorio (17,7 millones de Km ²)	Población (376,5 millones de habitantes)	PIB (1 229 000 millones de dólares)	Comercio intrarregional (54,3 millones de dólares)	Coefficiente comercio intra-CSN c/país	En moneda corriente	En dólares de Paridad de Poder de Compra (PPC)
CSN	100,0	100,0	100,0	100,00	17,4	3 265	8 295
Comunidad Andina (4)	21,5	25,7	17,2	20,41	12,8	2 669	6 093
Bolivia	6,2	2,5	0,7	3,26	64,8	970	2 725
Colombia	6,4	12,2	8,1	8,63	22,1	2 175	7 326
Ecuador	1,6	3,5	2,6	3,57	17,7	2 383	4 316
Perú	7,3	7,4	5,7	5,04	16,1	2 525	5 983
Mercosur	67,0	62,6	65,3	66,48	22,1	3 402	9 214
Argentina	15,6	10,2	12,9	25,90	35,1	4 119	13 830
Brasil	48,0	49,8	50,6	37,68	17,3	3 316	8 405
Paraguay	2,3	1,7	0,6	1,13	36,4	1 197	4 560
Uruguay	1,0	0,9	1,1	1,77	28,3	4 024	9 929
Venezuela, Rep. Bol.	5,1	7,1	9,6	4,87	4,8	4 419	6 152
Chile	4,3	4,3	7,8	8,20	11,3	5 931	11 878
Guyana	1,2	0,2	0,1	0,03	1,7	1 078	4 646
Suriname	0,9	0,1	0,1	0,02	1,7	1 786	6 454

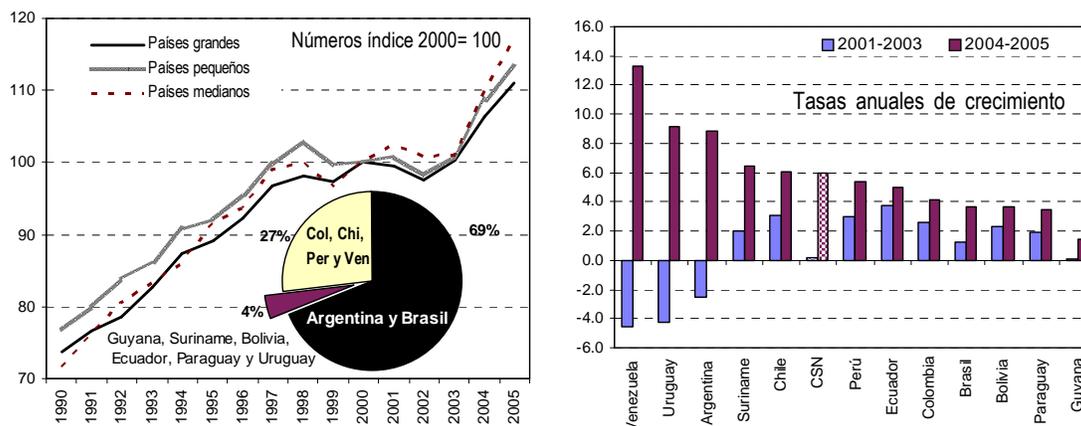
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En cuanto al desempeño económico, a escala subregional el crecimiento del producto en los últimos dos años se ha posicionado en un promedio anual del 6%, muy por encima de la media de los años ochenta, en un entorno favorable que ofrece elevados precios por los principales productos básicos de la canasta exportadora de los países sudamericanos (petróleo, cobre, hierro, soja, trigo, arroz, banano, harina de pescado, entre otros), lo cual incidió en una mejora significativa de los términos de intercambio (31% de aumento entre el promedio de los años noventa y el del 2005).

A diferencia de episodios expansivos del pasado, la actual fase ascendente ha ido, además, acompañada de un superávit en la cuenta corriente del orden del 2,5% anual durante el último trienio (CEPAL, 2005a). Sin embargo, es necesario recordar que en el trienio precedente, el crecimiento fue tan solo de 0,2%, por lo que sería apresurado afirmar categóricamente que se trata de una recuperación sostenida, en especial si se considera que otros países en desarrollo están creciendo a niveles superiores y por encima del promedio mundial. Las economías de

algunos países de menor desarrollo relativo (Guyana, Paraguay y Bolivia), todavía se expanden a ritmos muy por debajo de la media regional (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2
AMÉRICA DEL SUR: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1990-2005,
Y DESGLOSE POR PAÍSES DURANTE EL QUINQUENIO 2001-2005
(2000 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Cuando se compara el desempeño en el primer quinquenio de la presente década con el registrado en el primero de los noventa, el crecimiento económico es inferior en forma generalizada, salvo en el caso de Suriname (ver Cuadro 2).

En relación con el desempleo, cabe destacar el hecho de que en el período 2001-2005 todos los países tuvieron tasas elevadas, incluso superiores al promedio en los casos de Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Ecuador en la Comunidad Andina, y de Argentina y Uruguay en el Mercosur (ver Cuadro 2).

En cuanto a la inflación, el patrón es un tanto más disímil, con valores más elevados en República Bolivariana de Venezuela, Guyana, Argentina y Uruguay, que en el resto de los países del América del Sur (ver Cuadro 2).

A la luz de estos indicadores, el balance muestra a América del Sur más bien como una región con crecimiento insuficiente y muy volátil, que dista mucho de alcanzar trayectorias de convergencia hacia los patrones de crecimiento de los países desarrollados. Esta situación se acentúa por la creciente heterogeneidad productiva, ya que los países pequeños tienen mayor dotación de factores en productos agrícolas –Guyana, 33,2%; Paraguay, 22,4%, y Bolivia, 13,6%– (véase el cuadro 3). En este caso, la escasa densidad de producción y la reducida escala que ello conlleva, induce un sesgo hacia la acentuación de las disparidades en el ámbito subnacional, caracterizado por una gran heterogeneidad estructural, mucho más aguda a escala de estados o provincias, como se señala más adelante.

CUADRO 2
AMÉRICA DEL SUR: DISPARIDADES EN CUANTO A DESEMPEÑO ECONÓMICO,
PRODUCCIÓN, DESEMPLEO Y EVOLUCIÓN DEL
ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR,
1991-1995, 1996-2000 Y 2001-2005^a
(En porcentajes)

Indicadores Países	Crecimiento del PIB en moneda constante de 2000			Desempleo en porcentajes de la PEA			Inflación Tasas anuales medias		
	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005
América del Sur^b	5,2	6,9	3,0	6,9	9,4	11,3	483,1	9,6	9,8
Comunidad Andina^b	5,2	5,3	3,2	10,5	14,1	15,2	41,0	28,0	13,1
Bolivia	5,1	8,3	3,1	4,8	5,8	8,7	11,1	5,1	3,4
Colombia	5,7	6,3	3,6	9,3	15,1	16,4	23,3	14,8	6,3
Ecuador	4,3	4,2	4,0	8,4	12,1	10,1	37,7	50,3	8,8
Perú	7,1	9,6	4,9	8,4	8,7	9,4	52,2	6,4	1,8
Venezuela, Rep. Bol.	4,3	2,9	2,0	8,6	12,7	14,9	47,3	40,8	20,8
Mercosur^b	4,8	6,9	2,8	6,1	8,2	10,6	658,7	4,3	9,6
Argentina	7,1	7,9	3,5	10,4	14,9	15,9	22,9	-0,3	12,3
Brasil	3,8	6,5	2,5	5,1	6,7	9,4	1002,0	6,3	8,6
Paraguay	4,8	3,9	2,7	5,0	8,3	11,3	15,8	8,6	9,0
Uruguay	4,9	6,8	2,0	9,1	11,7	14,9	54,6	11,5	10,4
Chile	11,0	14,6	4,5	7,3	7,6	8,7	12,2	4,8	2,5
Suriname	-0,6	1,6	4,4	7,0	11,6	9,6	...	5,6	4,8
Guyana	2,3	9,7	0,8	...	...	...	...	...	14,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedios anuales. ^b Promedios ponderados.

De acuerdo con el gráfico 3 sobre la distribución del PIB en América del Sur, la información detallada a nivel regional muestra de modo patente que son cinco las entidades subnacionales que concentran el 40% del PIB de América del Sur, en tanto que 150 representan un tercio del total (33,3%), lo cual es incluso menor que el aporte conjunto de los cinco primeros Estados de Brasil con mayor participación –São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Paraná–, que suman un 33,7%.⁵

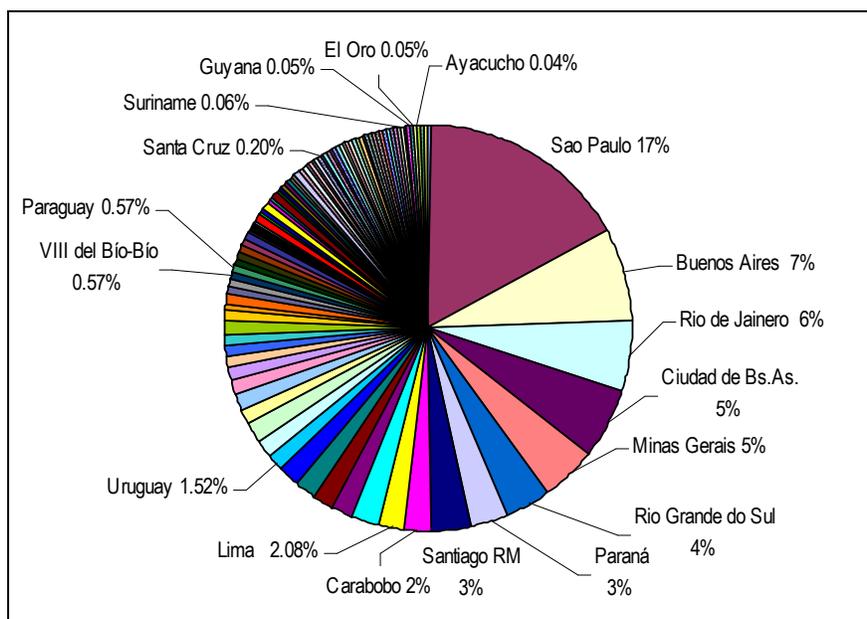
⁵ Si se considera las 10 primeras entidades subnacionales, entonces resulta que estas representan más de la mitad del PIB de toda América del Sur.

CUADRO 3
AMÉRICA DEL SUR: DESGLOSE DEL PIB POR GRANDES
SECTORES ECONÓMICOS
(En porcentajes del PIB)

	Agricultura	Minería	Industria	Servicios	Total
América del Sur	8,5	7,1	32,1	52,3	100,0
Venezuela, Rep.Bol. de	3,6	19,4	38,7	38,3	100,0
Chile	5,1	12,3	35,2	47,4	100,0
Ecuador	6,6	15,4	26,8	51,2	100,0
Perú	7,0	6,1	26,0	61,0	100,0
Suriname	7,7	9,7	28,5	54,1	100,0
Brasil	9,3	3,8	32,6	54,3	100,0
Argentina	9,9	5,4	32,1	52,7	100,0
Colombia	11,2	6,6	25,7	56,5	100,0
Uruguay	11,4	0,2	24,1	64,2	100,0
Bolivia	13,6	9,4	24,1	52,8	100,0
Paraguay	22,4	0,1	21,9	55,6	100,0
Guyana	33,2	11,4	18,7	36,6	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de gasto social y encuestas de hogares de cada país.

GRÁFICO 3
AMÉRICA DEL SUR: DISTRIBUCIÓN DEL PIB POR ENTIDADES SUBNACIONALES, 2001
(En porcentajes del total, calculados sobre la base del dólares constantes de 2000)

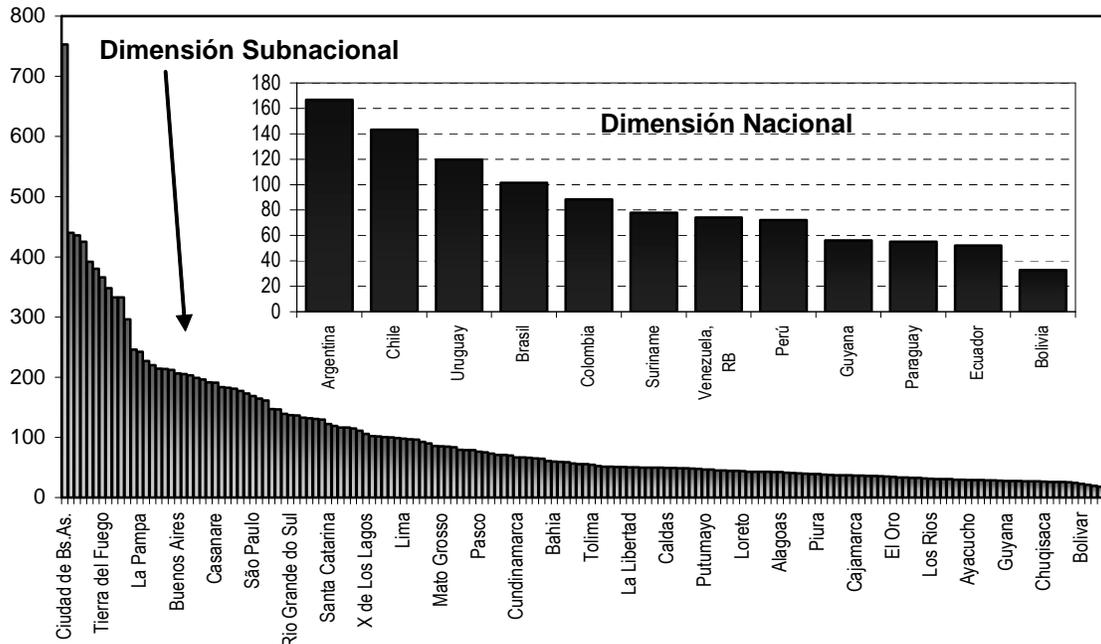


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países, y estimaciones para el caso de las entidades subnacionales de República Bolivariana de Venezuela, utilizando como proxy, la estructura de las exportaciones según entidad subnacional a partir de Edgar Moncayo, *Geografía económica de la Comunidad Andina*, 2003.

La mayor concentración del producto se reproduce también en el interior de los esquemas de integración. Por ejemplo, para los países del Mercosur, con datos de las oficinas nacionales Bouzas (2003) demuestra que la región de la Pampa Argentina y las zonas Sur y Sureste del Brasil concentran más del 65% de la población, y más del 75% del PIB subregional (véase el cuadro 2 del anexo en Bouzas, 2003).

Al contrastar los niveles anuales de renta por habitante de cada provincia o región, se constata que, en América del Sur, aproximadamente el 68% de las entidades subnacionales tiene ingresos anuales por habitante inferiores a la media (3.260 dólares), y que la diferencia entre las regiones más ricas y las más pobres es de gran magnitud. En el 2001, la ciudad con mayor ingreso (Ciudad de Buenos Aires, Argentina), superaba en 41.7 veces a la de menor ingreso (Potosí, Bolivia) (véase el gráfico 4).

GRÁFICO 4
AMÉRICA DEL SUR: DISTRIBUCIÓN DEL PIB Y DISPARIDADES
ENTRE Y DENTRO DE LOS PAÍSES, 2001
(Comunidad Sudamericana de Naciones, 3 260 dólares = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

De un total de 167 entidades subnacionales con información disponible, apenas un reducido número de estados –10 (6%)– superaba los 10.000 dólares de ingreso anual por habitante. En el otro extremo, 67 entidades subnacionales no superaban los 1.500 dólares por habitante (véase el gráfico 3). Cabe hacer notar que entre las que superan la media de la CSN no aparecen regiones de Bolivia, ni tampoco de Paraguay, Guyana o Suriname. Por debajo del promedio regional figura el grueso de las ciudades de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, junto con Suriname (87) Paraguay (119) y Guyana (151), que por falta de información han sido considerados cada uno como entidad regional única.

Para un número reducido de países de América del Sur con datos más recientes sobre PIB y población se pudo confirmar que en el último período las disparidades a nivel subnacional se han mantenido.⁶

En algunos estudios recientes se ha procurado medir las asimetrías a largo plazo, mediante análisis dinámicos de convergencia, en el interior de los esquemas de integración de la CSN. Los principales hallazgos de tales estudios corroboran la visión estática presentada en los párrafos precedentes, en el sentido de que si bien habría algunos indicios de mayor convergencia entre países y regiones, esto no se explicaría por una mejoría del ritmo de crecimiento de las regiones más pobres, sino más bien por una reducción de los niveles de ingreso en regiones que gozaban de ingresos más altos, especialmente en el caso de los países andinos (Pineda, 2006). En cuanto a los países del Mercosur, entre 1990 y el 2000 se habría ampliado la brecha, constituyéndose dos grupos de regiones: un pequeño número de estados o provincias con elevado nivel de renta (Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná en el Sur del Brasil; São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Espírito Santo en el Sudeste de Brasil), así como las seis ciudades de la región Patagónica en Argentina (La Pampa, Rio Negro, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego), y algunas de la zona central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Buenos Aires, y Córdoba);⁷ el otro grupo, más grande, incluye las regiones de ingreso bajo y medio bajo. En Brasil corresponde a la zonas norte y noreste, en Argentina, a las regiones noreste y noroeste (Blyde, 2005; CEPAL, estadísticas no publicadas)

Por otra parte, la evidencia empírica sugiere que las asimetrías son más agudas entre regiones en el interior de los países que entre los países mismos. En el Mercosur y en la Comunidad Andina, el 80% y el 77%, respectivamente, de las desigualdades se producen entre regiones. Otro hallazgo relevante de los estudios previamente citados (Pineda, 2006; Blyde, 2005) es que los países más grandes, esto es, Brasil y Colombia, muestran las asimetrías de mayor peso entre regiones dentro de cada uno de ellos (80% y 53%, respectivamente).

El hecho de que la heterogeneidad a nivel subnacional sea más aguda podría llevar a argumentar que la integración regional habría dado origen a importantes desplazamientos espaciales de la actividad productiva entre estados y regiones (CAF, 2005).

Mientras en la subregión andina las disparidades regionales entre países han tendido a reducirse, aquellas dentro de los países siguen una trayectoria más bien ascendente (véase el gráfico 4).⁸ En el caso del Mercosur, la situación es un tanto más severa, debido a un aumento continuo de las asimetrías entre los países miembros (Blyde, 2005). Interesa notar que entre 1990 y el 2000, el valor del índice de Theil (normalizado con base 100=1990) para el componente entre países aumentó de 100 a 170 (ver Gráfico 5).

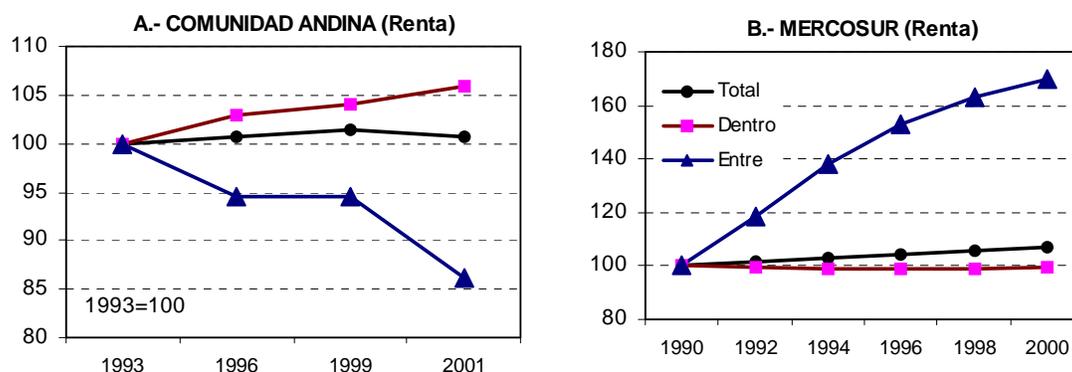
⁶ Para los años 2002 y 2003 solo se contó con información completa para Bolivia, Colombia y Chile.

⁷ De esta región, la Provincia de Santiago del Estero aparece con el menor nivel de ingreso por habitante (1.650 dólares).

⁸ El valor del Índice de Theil para el componente entre países disminuye de 100 en 1993 a 85 en 2001, lo que denota una mayor convergencia entre países.

GRÁFICO 5
DISPARIDADES ENTRE ENTIDADES SUBNACIONALES (ESTADOS/PROVINCIAS) EN
DIVERSOS GRUPOS DE INTEGRACIÓN^a

(Descomposición del índice de Theil en países, normalizado a un año de base)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de José Pineda, “Convergent Dynamics in the Andean Community”, Corporación Andina de Fomento, Universidad Central de Venezuela, abril de 2006, inédito; Juan Blyde, “Convergent Dynamics in Mercosur”, Washington, D.C., enero de 2005, inédito.

^a Los aumentos del índice sobre su base indican incrementos de las disparidades.

Moncayo (2003) demostró, con información empírica de entidades subnacionales, que el núcleo más dinámico de comercio intrasubregional dentro de los países de la Comunidad Andina se concentraba solo en unas cuantas entidades subnacionales por país. A igual conclusión se llegó en el caso de las entidades subnacionales del Mercosur, caso en el que la región Patagónica y la de la Pampa, junto con el Sur y Sudeste de Brasil, tendrían una participación de más del 70% en el comercio intrasubregional (Bouzas, 2003). En el cuadro 4 se presentan los datos desagregados por regiones para ambos casos.

CUADRO 4
TOTAL EXPORTADO A LA COMUNIDAD ANDINA (CAN) Y MERCOSUR POR
REGIONES Y PROVINCIAS

(En porcentajes. Las cifras corresponden al 2001 y el 2000, respectivamente)

Origen	Destino	Participación en las exportaciones totales dirigidas por cada entidad subnacional hacia la Comunidad Andina y el Mercosur
Argentina	Mercosur	La Pampa (69,8%) y otras provincias de la Región Patagónica (15,5%)
Brasil	Mercosur	Sur: Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná (26,3%); y Sureste: São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais (60,4%)
Bolivia	CAN	Santa Cruz (89,7%) y Cochabamba (4,2%)
Colombia	CAN	Cundinamarca (31%), Antioquia (22%) y Valle (19%)
Ecuador	CAN	Sucumbios (33%), Pichincha (38%) y Guayas (17%)
Perú	CAN	Lima (46%), Callao (25%) y Arequipa (5%)
Venezuela, Rep.Bol. de	CAN	Carabobo (23%), Miranda (17%), Bolivar, Zulia (14%) y Aragua (9%)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Roberto Bouzas, “Mechanism for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization. Lessons from Latin American and the Caribbean: The case of Mercosur”, Universidad de San Andrés, marzo de 2003, inédito; Edgar Moncayo Jiménez, *Geografía económica de la Comunidad Andina: las regiones activas en el mercado comunitario*, Comunidad Andina, 2003.

Al comparar los niveles de ingreso entre países y su grado de dispersión en tres períodos consecutivos (1991-1995, 1996-2000 y 2001-2005), se pudo constatar que las brechas de ingreso por habitante no se han modificado sustancialmente en el tiempo.⁹ Solo cuatro países sobrepasan el valor del ingreso medio de la CSN –Argentina, Brasil, Chile y Uruguay–, en tanto que Bolivia, Ecuador, Paraguay y Guyana se mantienen muy por debajo de la media subregional (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DEL PIB POR HABITANTE, 1991-1995; 1996-2000 Y 2001-2005

(En dólares de paridad de poder adquisitivo)

Países / subregión	1991-1995	1996-2000	2001-2005
América del Sur	5 760	6 818	7 535
Argentina	9 570	11 767	11 979
Chile	6 213	8 561	10 509
Uruguay	6 976	8 644	8 713
Brasil	5 802	6 828	7 772
Colombia	5 329	6 093	6 710
Suriname	4 176	4 674	5 710
Venezuela, Rep. Bol. de	5 174	5 439	5 477
Perú	3 616	4 587	5 354
Guyana	2 862	3 971	4 503
Paraguay	3 993	4 256	4 296
Ecuador	3 028	3 373	3 926
Bolivia	1 915	2 279	2 542
CAN (mejor/peor)	2,8	2,7	2,6
Mercosur (mejor/peor)	2,4	2,8	2,8
CSN (mejor/peor)	3,5	3,3	3,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Al analizar algunos indicadores sociales y otros que dan cuenta del **grado de desigualdad en la distribución del ingreso**, es posible verificar que se mantienen las brechas entre países; en cuanto a gasto social, Argentina, Uruguay, Chile y Brasil aparecen con niveles que superan ampliamente el promedio regional.

Si bien las disparidades entre países mostraron una tendencia declinante entre el primer quinquenio de los noventa y el primero del presente decenio, los bajos porcentajes de gasto social, especialmente en educación y salud, no han contribuido a la reducción de los niveles de pobreza, superiores al 40% en ocho países. Esto contrasta con la baja incidencia de los tres países que encabezan la lista en cuanto a gasto social. De hecho, en estos países se localiza apenas un 9,1%

⁹ La relación entre el país con e mayor ingreso por habitante y el con menor ingreso se mantuvo en 3.5 entre los períodos 1991-1995 y 2001-2005 en el conjunto de la CSN, en tanto que en la Comunidad Andina se redujo de 2.8 a 2.6 y, en el Mercosur, aumentó de 2.4 a 2.8 (ver Cuadro 5).

del total de pobres de América del Sur (13.5 millones de personas). Aunque la pobreza en Brasil también aparece con una incidencia del 36,9% de la población total, el país mantiene el 46,8% de todos los pobres de la subregión (69.2 millones de personas).

Los indicadores de distribución del ingreso y desigualdad (relación 20/20 o Q5/Q5 e índice de Gini), son marcadamente elevados, con la única salvedad de Uruguay, donde la distribución del ingreso se muestra más equitativa. Para el resto de países con información disponible, la desigualdad medida por el índice de Gini superó el 58%, siendo más aguda en los casos de Brasil y Bolivia, seguidos de Colombia y Paraguay. En cuanto a la medida de desigualdad alternativa, que determina la proporción de ingresos percibidos por el quintil de la población con renta más alta y por el quintil con el ingreso más bajo, el resultado fue una media ponderada de 26.7 veces más para el primero en toda América del Sur. Dicha cifra es más extrema y severa en Bolivia, Brasil, Colombia y Paraguay, donde los factores correspondientes a quienes más renta perciben son, respectivamente, de 44.2, 31.8, 29.6 y 25.6 veces más que los de aquellos que cuentan con ingresos más bajos (ver Cuadro 6)

CUADRO 6
COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES: GASTO SOCIAL POR HABITANTE,
DESIGUALDAD Y POBREZA, 1991-1995, 2001-2004
Y ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE

(En dólares constantes de 2000, porcentajes del PIB y número de personas)

	Gasto público social por habitante				Distribución del ingreso y desigualdad		Pobreza	
	Dólares del año 2000		Porcentajes del PIB		Q5/Q1	Gini	Habitantes bajo la línea de pobreza (en millones)	Porcentaje de la población en cada país
	1991-1995	2001-2004	1991-1995	2001-2004	2003-2004		2005	
CSN	543	619	16,1	16,6	26,7	0.585	147,9	39,2
Argentina	1436	1390	20,4	20,2	16,6	0.537	10,5	27,1
Uruguay	1034	1144	19,2	21,5	10,2	0.455	0,4	10,8
Chile	479	762	12,7	15,1	18,4	0.552	2,6	15,8
Brasil	580	685	18,4	19,8	31,8	0.621	69,2	36,9
Venezuela, Rep. Bol.	460	528	8,9	11,9	18,1	0.500	11,7	44,1
Colombia	179	267	9,1	13,7	29,6	0.575	23,0	50,0
Perú	97	166	5,5	8,0	16,3	0.523	14,3	51,1
Suriname	...	153	...	10,1	...	...	0,3	70,0
Bolivia	60	132	6,6	13,5	44,2	0.614	5,8	61,4
Paraguay	94	102	6,5	8,0	25,6	0.570	3,8	61,0
Guyana	...	83	...	8,3	...	...	0,3	32,2
Ecuador	93	80	7,1	5,8	16,8	0.513	6,0	45,2
Mejor/Peor	23,9	17,3						

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de gasto social y encuestas de hogares de cada país.

Es importante destacar que existe algún grado de correlación significativo entre una mayor incidencia del gasto social en seguridad, salud y educación en el caso de los cuatro países que asignan más altas proporciones del gasto a este propósito –Uruguay (15%), Brasil (13%), Argentina (10%), y Chile (8%)–. Por el contrario, interesa notar que en los casos en que el gasto social es más bajo, existe una tendencia a concentrarlo en educación como primera prioridad.

Llama la atención que el gasto en vivienda como proporción del PIB sea más bien reducido, sin llegar a superar el 1%, con la única salvedad de Argentina (ver Cuadro 7).

CUADRO 7
COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES: DESAGREGACIÓN DEL
GASTO SOCIAL POR HABITANTE, 2001-2004
(En dólares constantes del 2000 y porcentajes del PIB)

Desagregación Países	Total gasto público social		Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda	
	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB	Dólares	% del PIB
CSN^a	619	16,6	141	3,8	113	3,0	348	9,3	17	0,5
Comunidad Andina^a	270	11,3	103	4,3	60	2,5	90	3,8	17	0,7
Bolivia ^a	132	13,5	63	6,5	15	1,5	51	5,2	3	0,3
Colombia	267	13,7	86	4,4	87	4,5	76	3,9	19	1,0
Ecuador	80	5,8	35	2,5	15	1,0	26	1,9	4	0,3
Perú ^a	166	8,0	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela, Rep. Bol.	528	11,9	236	5,3	71	1,6	183	4,1	39	0,9
Mercosur^a	793	18,2	156	3,6	138	3,2	481	11,1	17	0,4
Argentina ^a	1 390	20,2	312	4,5	317	4,6	680	9,9	81	1,2
Brasil	685	19,8	127	3,7	105	3,0	448	12,9	4	0,1
Paraguay	102	8,0	52	4,1	16	1,2	29	2,3	6	0,5
Uruguay ^a	1 144	21,5	182	3,4	132	2,5	807	15,1	23	0,4
Chile ^a	762	15,1	206	4,1	153	3,0	393	7,8	10	0,2
Suriname	153	10,1	82	5,4	70	4,7	...	...	...	...
Guyana	83	8,3	11,4	1,1	77,7	7,8	...	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de gasto social y encuestas de hogares de cada país

^a Las cifras fueron ponderadas por promedios de población para el período 2001-2004. ^b Período 2001-2003. ^c Período 2001-2002.

Esta visión de desigualdades en términos de gasto, distribución del ingreso y pobreza puede ser ampliada mediante los resultados que arroja el método de medición de la incidencia de las carencias básicas de la población, en aspectos como acceso al agua potable, educación, saneamiento y hogares medianamente confortables (Feres y Mancero, 2001).

Las tres necesidades básicas insatisfechas que, en promedio, tienen mayor incidencia en la región son la falta de acceso a la educación, la no disponibilidad de servicios higiénicos en el hogar y la carencia de energía eléctrica. Según esta metodología, Bolivia es el país que aparece con mayores desigualdades (siete de los ocho puntos señalados). Paraguay, a su vez, ocupa el segundo lugar como país con mayores carencias, seguido de Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela. En general, también se observa un mayor predominio de la elevada incidencia de la proporción de personas que viven en condiciones de hacinamiento, acusada por un número excesivo de personas por vivienda (tres o más por pieza), y la falta de un apropiado

sistema de eliminación de excretas (ver Cuadro 8). Estas dos necesidades básicas se cuentan entre las más frecuentes entre la población sudamericana.

CUADRO 8
AMÉRICA DEL SUR: INCIDENCIA DE NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS SELECCIONADAS, CIRCA 2002

Porcentajes de población con carencias básicas	Inasistencia a un establecimiento educativo ^a	Sin servicio sanitario	Sin electricidad	Fuente inadecuada de agua potable	Piso de tierra	5 o menos años de educación ^b	Hacinamiento	Sistema inadecuado de eliminación de excretas
0 - 4,9	Argentina ^c Brasil Chile Ecuador ^c Paraguay Perú Uruguay ^c Venezuela, R.B.	Argentina ^c Chile Ecuador ^c Paraguay Uruguay ^c	Argentina ^c Brasil Chile Ecuador ^c Venezuela Rep. Bol.	Chile Uruguay ^c	Chile Ecuador ^c Venezuela Rep. Bol.		Uruguay ^c	Argentina ^c
5 - 9,9	Colombia	Brasil Venezuela Rep. Bol.	Colombia Paraguay	Colombia Guyana Venezuela, Rep. Bol. de	Colombia	Argentina ^c Ecuador ^c		
10 - 19,9		Perú		Suriname Ecuador ^c Paraguay	México	Chile Uruguay ^c Venezuela, Rep. Bol. de	Colombia	Chile Colombia
20 - 29,9			Perú	Bolivia Perú	Paraguay	Bolivia Colombia Paraguay Perú	Brasil	
30 - 39,9		Bolivia	Bolivia		Bolivia	Brasil	Ecuador ^c Venezuela, Rep. Bol. de	Ecuador ^c Uruguay ^c Venezuela, Rep. Bol. de
40 - 100	Bolivia				Perú		Bolivia Paraguay	Bolivia Brasil Paraguay Perú

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, marzo de 2006.

^a Población de 7 a 12 años de edad.

^b Población de 18 años de edad y más.

^c Áreas urbanas.

Otro indicador de las asimetrías estructurales en América del Sur tiene relación con la infraestructura física y se manifiesta en el hecho de que los países de menor desarrollo relativo y con mayores carencias en este campo sufren de una mayor vulnerabilidad frente a las siguientes situaciones:

- las conmociones externas de carácter macroeconómico, especialmente en relación con movimiento de capitales; ciclos de contracción económica; términos de intercambio;
- su inflexibilidad productiva, consecuencia de una estructura económica poco diversificada, tanto internamente como en su comercio exterior, ya que sus exportaciones dependen de un número muy reducido de productos, normalmente básicos (*commodities*), como el cobre (Chile y Perú), el petróleo (Colombia, Ecuador, República Bolivariana de Venezuela y Bolivia) ; y
- los desastres naturales (por ejemplo, marcadas variaciones climáticas, deslaves, fuertes lluvias tropicales, otros) En el 2005, Guyana tuvo que ajustar su gasto corriente para atenuar los efectos recesivos de las inundaciones (CEPAL, 2006a y 2005a).

Concretamente, como parte de las asimetrías estructurales, la revisión de algunos indicadores comparables del estado de la estructura física en América del Sur arroja un saldo preocupante, ya que se observa, por ejemplo, que la dotación de infraestructura vial es marcadamente inferior a la de otras regiones del planeta. La relación entre rutas pavimentadas y el total deja a América del Sur (10,6%) por debajo de Centroamérica (31%), Estados Unidos (59%), Corea del Sur (72%), y Japón (54%). Mientras Corea del Sur llega casi a los 100 metros de carretera pavimentada por km² de territorio, América del Sur solo registra 14.3 metros, y Bolivia apenas 3 metros. La República Bolivariana de Venezuela, Uruguay y Guyana aparecen como los países con más kilómetros de ruta pavimentada. En el caso de la cantidad de metros de vía férrea por km² de territorio, los valores también son significativamente más bajos; llama la atención el caso de las hidrovías, que presentan un potencial muy importante y cuyo total en la región supera el existente en Estados Unidos, Europa y Japón (Sánchez y Wilmsmeier, 2005). Sin embargo, estas hidrovías se encuentran subutilizadas (ver Cuadro 9).

CUADRO 9
AMÉRICA DEL SUR: INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA
DE TRANSPORTE

Países / subregiones	Indicadores de infraestructura vial				Infraestructura ferroviaria		Hidrovías (Vías fluviales)	
	Total carreteras (miles de km ²)	Porcentaje carreteras pavimentadas	Total carreteras / territorio (miles de km ²)	Carreteras pavimentadas / territorio (miles de km ²)	Total km. de vías férreas	Total vías ferreas / territorio (miles de km ²)	Total hidrovías navegables (km)	Total vías fluviales / territorio (miles de km ²)
América del Sur	2 436 504	10,6	137,5	14,6	91 193	5,1	113 263	6,4
Comunidad Andina	384 748	18,9	81,5	15,4	10 677	2,3	45 548	9,7
Bolivia	56 153	5,9	51,1	3,0	3 700	3,4	10 000	9,1
Colombia	113 500	20,4	99,7	20,3	3 304	2,9	18 140	15,9
Ecuador	43 187	13,2	152,3	20,1	966	3,4	1 500	5,3
Perú	78 436	7,2	61,0	4,4	1 829	1,4	8 808	6,9
Venezuela, Rep. Bol.	93 472	37,3	102,5	38,3	878	1,0	7 100	7,8
MERCOSUR	1 960 143	8,4	165,2	13,8	71 298	6,0	65 790	5,5
Argentina	211 369	27,3	76,4	20,9	34 631	12,5	10 950	4,0
Brasil	1 724 909	5,5	202,6	11,1	33 524	3,9	50 140	5,9
Paraguay	15 097	23,5	37,1	8,7	150	0,4	3 100	7,6
Uruguay	8 768	89,0	49,8	44,3	2 993	17,0	1 600	9,1
Chile	80 121	20,5	105,8	21,7	8 858	11,7	725	1,0
Suriname	4 492	26,0	27,5	7,2	170	1,0	1 200	7,3
Guyana	7 000	71,4	32,6	23,3	190	0,9	...	...
Otros países								
Centroamérica	104 063	31,0	163,8	50,8	...	...	...	...
Corea del Sur	89 794	72,2	914,5	660,0	3 125	31,8	...	...
Japón	1 168 349	53,7	3 117,3	1 674,3	23 617	61,8	1 770	4,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Sánchez y G. Wilmsmeier, "Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados", *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 94 (LC/L.2360-P), Santiago de Chile, agosto de 2005.

Según varios estudios se ha determinado que, en los últimos años, la inversión en infraestructura en América Latina disminuyó a niveles preocupantes, ubicándose por debajo del 2% del PIB. Dicho porcentaje actual de inversión es muy inferior al registrado por Corea y China y los países de ingreso medio, que destinan a infraestructura entre un 4% y un 6% de su producto (Fay y Morrison, 2005; Foro Económico Mundial, 2006).

En lo que concierne a la energía, pese a existir una gran potencial en la subregión, persisten serios problemas, como la existencia de marcos regulatorios y políticas de precios disímiles, lo que complica la puesta en marcha de iniciativas conjuntas y retrasa el inicio de inversiones relevantes para el conjunto de países interesados. Un diagnóstico energético global y regional permite asegurar que el petróleo continuará siendo la principal fuente de energía en los próximos 30 años y, además, sus precios se mantendrán altos; el gas, en tanto, va ganando

presencia en la matriz energética internacional, y la importancia del carbón persistirá (véase el cuadro 10). Una mirada a las fuentes energéticas en América del Sur detecta abundante oferta petrolera (República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Ecuador), de gas (República Bolivariana de Venezuela, Bolivia, Perú y Argentina), de carbón (Colombia y Chile), y potencial hidroeléctrico (Brasil, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Chile, Colombia y República Bolivariana de Venezuela). Dado que existe potencial energético en las diversas fuentes de oferta de energía en América del Sur y complementariedad entre ellas, resulta deseable que los países realicen esfuerzos por avanzar hacia la integración y la cooperación en materia de energía (CEPAL, 2005c).

CUADRO 10
AMÉRICA DEL SUR: DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA TOTAL DE ENERGÍA PRIMARIA (OTEP), 2003

(Porcentajes calculados sobre la base de barriles equivalentes de petróleo (BEP))

Países/subregiones	Petróleo	Gas natural	Mineral	Hidroeléctrica	Otros	Total
América del Sur	51,5	23,9	4,5	15,9	4,2	100,0
Mercosur	53,7	22,0	5,6	16,8	1,9	100,0
Argentina	40,4	47,2	0,9	5,5	6,0	100,0
Brasil	42,9	7,8	5,7	13,2	30,5	100,0
Uruguay	55,9	1,9	0,0	27,1	15,0	100,0
Paraguay	1,2	0,0	0,0	68,9	30,0	100,0
Chile	41,3	27,5	9,0	7,2	15,0	100,0
Comunidad Andina	50,3	25,8	2,2	16,2	5,5	100,0
Bolivia	28,2	47,0	0,0	11,8	13,0	100,0
Colombia	46,8	19,1	8,3	11,1	14,8	100,0
Ecuador	81,2	5,3	0,0	6,9	6,5	100,0
Perú	55,0	6,1	4,9	15,2	18,7	100,0
Venezuela, Rep. Bol. De	49,0	31,7	0,0	19,3	0,0	100,0
Suriname	73,5	...	...	18,7	7,9	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Sistema de Información Económica Energética de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), 2004; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), *Sostenibilidad energética en América Latina y el Caribe: aporte de las fuentes renovables* (LC/L.1966), Santiago de Chile, octubre de 2003; y Ricardo De Cicco, *¿Crisis energética en Argentina? Diagnósticos para comprender qué hay detrás de la "crisis"*, Universidad del Salvador, marzo de 2004.

La integración energética sudamericana es un proceso en marcha cuyo propósito consiste en establecer mercados energéticos competitivos y confiables, que ofrezcan alta calidad de servicio al más bajo costo posible y potencien la competitividad sistémica de la región. Lograrlo implica una dinámica compleja que incluye, al menos, cuatro dimensiones complementarias: i) recursos, tanto energéticos como humanos y financieros; ii) redes físicas de conexión y transmisión; iii) reglas del juego, expresadas en acuerdos supranacionales, marcos regulatorios armonizados y mecanismos eficaces para resolver conflictos, y iv) políticas nacionales con visión regional y global. Paradójicamente, los principales problemas no se han originado en la escasez de recursos o la carencia de redes, sino en la dificultad para articular reglas y políticas adecuadas que permitan el desarrollo de dichos aspectos.

Los países de la región han tenido serios problemas para subsanar estas diferencias estructurales en materia de energía e infraestructura. De hecho, esta es una de las causas por las cuales los países de menor desarrollo relativo que no han conseguido resolver las asimetrías antes referidas (Bolivia, Guyana, Paraguay, Suriname y Ecuador), son también aquellos que ocupan los últimos lugares según los indicadores de Desarrollo Humano y de Competitividad, elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Foro Económico Mundial, respectivamente (ver Cuadro 11).

CUADRO 11
AMÉRICA DEL SUR: ALGUNAS ASIMETRÍAS DE DESARROLLO, COMPETITIVIDAD, I&D Y TELECOMUNICACIONES

Indicadores	Desarrollo humano y competitividad			Investigación y desarrollo (I&D) y telecomunicaciones		
	Indicadores de desarrollo humano (2003)	Indicadores de desarrollo humano (Clasificación mundial)	Competitividad (Clasificación mundial, 2005-2006)	Gasto en I&D (como proporción del PIB)	Líneas telefónicas por cada 1 000 personas	Teléfonos móviles por cada 1 000 personas
Países						
Argentina	0,863	34	54	0,44	219,0	178,0
Chile	0,854	37	27	0,53	221,0	511,0
Uruguay	0,845	46	70	0,24	280,0	193,0
Brasil	0,792	63	57	0,95	223,0	264,0
Colombia	0,785	69	58	0,17	179,0	141,0
Venezuela, Rep. Bol.	0,772	75	84	0,33	111,0	273,0
Perú	0,762	79	77	0,11	67,0	106,0
Ecuador	0,759	83	87	0,07	122,0	189,0
Suriname	0,755	86	...	...	...	...
Paraguay	0,755	88	102	0,08	46,0	299,0
Guyana	0,720	107	108	...	...	...
Bolivia	0,687	103	101	0,29	72,0	152,0
América	0,779			0,66		

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano, 2005*, Nueva York, 2005; 2005; Foro Económico Mundial, *The Latin America Competitiveness Review 2006. Paving the Way for Regional Prosperity*, Ginebra 2006; M. Kuwayama, Yasushi Ueki y Masatsugu Tsuji (comps.), *Information Technology for Development of Small and Medium-sized Exporters in Latin America and East Asia*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), septiembre de 2005.

En cuanto a I&D, las cifras del cuadro 11 indican que, en promedio, la región se ubica por debajo de la media mundial (2.18), que triplica con creces el valor correspondiente a América del Sur en su conjunto (0.66) (Kuwayama, Ueki y Tsuji, 2005). Finalmente, los indicadores disponibles en materia de telecomunicaciones (principalmente líneas básicas), de nuevo dejan en las últimas posiciones a Ecuador, Bolivia y Paraguay.

B. Asimetrías originadas en políticas públicas

Aparte de las asimetrías originadas en las diferencias estructurales tanto entre países como entre regiones dentro de ellos, existe otro tipo de asimetrías que resulta de efectos transfronterizos de políticas públicas nacionales adoptadas en forma discrecional, principalmente por los países de mayor envergadura. Es posible que los efectos de este tipo de asimetrías sean muy nocivos cuando el grado de interdependencia comercial entre los socios de proyectos de integración es elevado. Las repercusiones pueden derivar de políticas en los ámbitos tanto macroeconómico como microeconómico, y manifestarse en externalidades, como pérdida de competitividad de las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo, y también en respuestas no deseadas, como la implantación de niveles más altos de restricciones y de medidas proteccionistas en el interior de los proyectos de integración. Si se carece de una institucionalización adecuada para recurrir a medidas de armonización o coordinación de estas políticas públicas nacionales, los perjuicios que podría acarrear la persistencia de este tipo de asimetrías pueden ser aún peores que en el caso de las asimetrías de carácter estructural.

Dentro de este tipo de asimetrías existen dos grupos, que son significativamente importantes por los efectos de “derrame” que pueden provocar entre las economías participantes de los proyectos de integración. Por un lado se tienen las asimetrías derivadas de las diferentes capacidades de los países para promover e incentivar las inversiones y las exportaciones, así como aquellas que se originan debido a la ausencia de una política comercial común (armonización de normas). Por el otro lado, en el segundo grupo figuran las asimetrías que son producto de la ausencia de grados de coordinación entre políticas macroeconómicas. Ambos conjuntos de asimetrías asociadas a políticas públicas han creado mayores problemas en el Mercosur que en la Comunidad Andina.

Entre los miembros del Mercosur, Brasil aparece como un país con una gran capacidad para financiar y apoyar su desarrollo industrial y agropecuario mediante un sinnúmero de programas regionales dirigidos a diversos sectores, como el agrícola y el agropecuario, al igual que a industrias clave, como la automotriz, la aeronáutica, los astilleros, la producción de acero, la informática y la de bienes de capital, además de respaldar a las pequeñas y medianas empresas de todo tipo (véase el anexo 4). Entre los mecanismos que adopta para favorecer sus empresas y sectores cabe resaltar la fijación de precios mínimos –productos agropecuarios, como el algodón–,¹⁰ la sustentación de los precios en la agroindustria, así como el apoyo a la comercialización, además del otorgamiento de incentivos tributarios especiales a nivel subnacional.¹¹ Los demás países del grupo no pueden mantener instrumentos comerciales y de fomento similares, situación que ha sido motivo de disputas dentro del Mercosur (Delgado, 2004). Hasta el momento, en este último no se ha producido ningún avance que apunte a establecer políticas o normas comunes que hagan posible evitar los efectos perniciosos de estas diferencias de capacidad en los programas de incentivos a la producción (ver anexos 2 y 3).

De igual manera, muchos de los esfuerzos desplegados en los acuerdos de integración, así como también en los acuerdos de complementación económica, en el sentido de otorgar a los

¹⁰ En esta línea se han creado programas como el de Adquisiciones del Gobierno Federal, el Programa Cédula de Producto Rural (CPR), dirigido a la agroindustria y las cooperativas, el Programa de adquisiciones del Gobierno Federal, para formar reservas (*stocks*) de bienes agrícolas para sustentar los precios, el Programa de apoyo para la comercialización del algodón (Pró-Algodão), el Programa de incentivos para el uso correcto de los suelos (PROSOLO), el Programa de incentivos para la mecanización, refrigeración y transporte de la producción lechera (PROLEITE).

¹¹ Hay una gran variedad de apoyos que entregan los Gobiernos de los estados. Por ejemplo el Gobierno de Rio de Janeiro creó el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FUNDES), que contempla programas genéricos, sectoriales y regionales; el de Ceará, con el Fondo de Desarrollo Industrial; el de Rio Grande do Sul, con el Fondo de Operación de Empresa de Rio Grande do Sul (FUNDOPEN), entre otros.

países de menor desarrollo relativo un trato preferente en cuanto al acceso a mercados, pueden ser anulados o menoscabados por asimetrías específicas derivadas de prácticas burocráticas disímiles dispuestas por los organismos gubernamentales. Esto incluye los *procedimientos aduaneros* en general, los *requisitos sanitarios y fitosanitarios*, y los *de transporte*, especialmente los que afectan a las mercancías en tránsito, los *trámites en frontera* y, por cierto, los que deben realizarse *en los puertos de embarque*. Todos estos problemas surgen como consecuencia de la falta de armonización de normas comerciales y de facilitación de comercio.

En el continente existe una situación especial referida a los países sin litoral. En este caso, hay varias iniciativas que se pueden impulsar para mejorar su situación relativa. En materia de facilitación del comercio es importante apoyar las negociaciones que están teniendo lugar en la OMC en el marco de la Ronda de Doha. La facilitación del comercio y los problemas de los países sin litoral marítimo son temas que cuentan con un ámbito de negociación que entregará soluciones a algunas de las dificultades asociadas a su situación particular. Sin embargo, su propia especificidad hace necesario abordar esta problemática a nivel bilateral, regional o ambos, según sea el caso, tomando en cuenta las asimetrías existentes y las necesidades de tratamiento diferenciado, por ejemplo, en cuanto a facilitación de los procedimientos aduaneros de mercancías en tránsito. Esta dimensión es particularmente relevante para un país mediterráneo, ya que el costo asociado a la falta de infraestructura física que atienda el problema es un 50% más alto que el que tiene que enfrentar un país con salida al mar. Esto se traduce en una merma aproximada de un 60% del volumen transado (Sánchez, 2005), y en un alza generalizada de los costos logísticos por encima de los estándares internacionales (Guash y Kogan, 2001). Esto es válido para los dos países de la región que carecen de litoral (Bolivia y Paraguay).

El tratamiento de asimetrías mediante los *instrumentos jurídicos de la integración* ha sido relativamente débil en cuanto a impulsar la inserción de los países menos adelantados en los esquemas de integración. La razón de ello es que este tipo de instrumentos no tiene efectos en las raíces de los problemas asociados al desarrollo productivo de las economías, sino que sirve básicamente para abordar el tema de las barreras comerciales que enfrentan. Sin embargo, la eliminación de barreras comerciales no sustituye las políticas internas que promueven el desarrollo productivo. Entre estas, la CEPAL ha identificado la estabilidad macroeconómica sustentable, especialmente cambiaria, como una condición necesaria para promover la inversión productiva. Y es precisamente en ese ámbito, el de la **coordinación macroeconómica**, donde las asimetrías existentes dentro de los esquemas de integración de América del Sur han tenido dificultades.

No es difícil ejemplificar con algunos episodios recientes las adversas consecuencias que el déficit en términos de coordinación macroeconómica puede tener para las perspectivas de los procesos de integración. El abandono de la política de bandas cambiarias por parte de Brasil en 1999, así como el derrumbe del plan de convertibilidad de Argentina en 2001-2002 y la imposición de un control de cambios en la República Bolivariana de Venezuela en el 2003, son todos episodios que marcaron períodos de turbulencias en los intercambios intrasubregionales. Desequilibrios macroeconómicos de semejante envergadura causan fracturas en los compromisos subregionales, incluso más allá de la voluntad política de los gobernantes, ya que se desencadenan lógicas que acentúan asimetrías latentes en el proceso de integración o que generan movimientos bruscos en los flujos de comercio, lo que agudiza la situación de vulnerabilidad competitiva de rubros muy sensibles.

Uno de los principales retos es, pues, la coordinación –y, luego, la convergencia– en la definición y gestión de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal. Una mayor convergencia de tales políticas redundaría en un aumento de los flujos de comercio a nivel subregional al disminuir su volatilidad y los desequilibrios bilaterales, e incrementaría con ello la demanda y el

interés en una mayor coordinación y consolidación de la institucionalidad vinculada a este propósito.¹²

El déficit en cuanto a coordinación macroeconómica en la región debe ser entendido como el resultado de la ausencia de incentivos que induzcan la complementariedad e interdependencia entre los socios de una agrupación subregional y la coordinación macroeconómica propiamente tal. Ambas cuestiones han de ser pensadas como elementos complementarios y no como tareas secuenciales. La experiencia europea es precisamente un buen ejemplo de que la integración es un proceso iterativo, en el que la expansión del comercio, por una parte, y la suscripción de acuerdos que limitan la variabilidad cambiaria, por la otra, hicieron posibles soluciones cooperativas (Machinea, 2003).

¹² Este tema no es menor, puesto que los saldos comerciales negativos alimentan conductas proteccionistas de búsqueda de alternativas de defensa comercial, menos propensas a surgir en escenarios de comercio balanceado.

IV. Conclusión

El balance final del análisis en profundidad de un sinnúmero de indicadores considerados arroja una incontrastable evidencia sobre la gran heterogeneidad regional, así como del aumento de las disparidades regionales en las entidades territoriales subnacionales. La geografía, el espacio territorial, las diferentes capacidades competitivas, las disímiles políticas públicas en las áreas de fomento productivo y exportador y la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas han condicionado la transición de las regiones y países hacia una convergencia plena dentro de cada bloque de integración, y entre estos y los países no miembros (Chile, Guyana y Suriname).

En este trabajo se documenta la evidencia teórica y empírica relacionada con las asimetrías en los acuerdos de integración subregionales (véase el anexo 1), y con su tratamiento, especialmente en la Unión Europea, ámbito en el que se han venido aplicando políticas y programas específicos tendientes a inducir una mayor celeridad en la convergencia regional.

El denominador común de los análisis dinámicos de convergencia entre países y regiones presenta un panorama preocupante, ya que da lugar a argumentos en el sentido de que la integración regional podría haber sido la causa de desplazamientos espaciales de la actividad productiva entre estados y regiones. Es así que, en el caso del Mercosur, el mayor empobrecimiento de algunas regiones (básicamente de Argentina), se produjeron en un entorno empeorado por la reducción de los flujos comerciales entre los principales socios del grupo (Brasil y Argentina), en un contexto macroeconómico acompañado de ciclos asíncronos. Igual lectura podría hacerse de la evolución reciente de las disparidades entre los países y regiones de la Comunidad Andina, en la que se incrementa la desigualdad entre las regiones de Colombia, Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, mientras que en Ecuador y Perú la situación de disparidad se mantiene.

Por otra parte, la evidencia empírica indica que la convergencia estructural puede ser inducida, si se aplican políticas y reformas económicas complementarias que eliminen los actuales estrangulamientos y restricciones en materia de infraestructura física, capital humano calificado, utilización de equipos y conocimientos técnicos, entre otros aspectos.

Este diagnóstico sería irrealista si no contemplara: i) el problema de la escasez de recursos necesarios para crear fondos especiales que hagan frente a las dificultades asociadas a las enormes desigualdades originadas por una mala distribución del ingreso dentro de los países; y ii) la inviabilidad política de lo anterior debido a que los países que aportarían para establecer estos

fondos tienen fuertes demandas de prestación de asistencia a sus propios sectores más postergados (Machinea y Uthof (comps.), 2005).

Quizás el instrumento más potente para reducir las disparidades estructurales sea la implementación de políticas de cohesión social, con asignación de fondos, como se ha hecho en la Unión Europea. En esa forma, regiones rezagadas de Italia y Francia, o países mas atrasados, como Grecia, España, Portugal e Irlanda, lograron avanzar en la reducción de asimetrías regionales.

En el plano de las asimetrías relacionadas con las políticas públicas se hace imperioso impulsar la elaboración e implementación de legislaciones comunitarias para armonizar políticas de incentivo a la inversión y a la exportación, establecer normas comerciales comunes y construir la armonización macroeconómica en un momento propicio, cuando hay gobiernos de los países de la región que trabajan por hacer sustentable la estabilidad económica.

Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI (2005), Incentivos Fiscales y Aduaneros Aplicados a las Exportaciones por los Países Miembros de la ALADI. ALADI/SEC/di 1953, 5 de diciembre de 2005.
- Barro, R. y Xavier Sala-i-Martin (1992), “Convergence”, *Journal of Political Economy*, 100, 223-251.
- _____ (1991), “Convergente across States and Regions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 107-182.
- Blyde, Juan S. (2005), “Convergent Dynamics in Mercosur”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, enero, inédito.
- Bouzas, Roberto (2003), “Mechanisms for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization. Lessons from Latin American and the Caribbean: The case of Mercosur”, Universidad de San Andrés, marzo, inédito.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2005), “América Latina en el comercio global: ganando mercados”, *Reporte de economía y desarrollo*, Caracas, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005* (LC/G.2292-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2005b), *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Naciones Unidas, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107 .
- _____ (2005c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004: Tendencias 2005* (LC/G.2283-P), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2006a), *Preliminary Overview of Caribbean Economies 2005* (LC/CAR/L.82), Puerto España, Sede subregional de la CEPAL para el Caribe, enero.
- _____ (2006b), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile, marzo.
- Comisión Europea y Gobierno de Guyana (2005), *Co-operation between the European Comisión and TheCo-operative Republic of Guyana. Joint Annual Review for the year 2004*, versión final, 17 de noviembre.

- Comisión Europea y República de Suriname (2005), *Co-operation between the European Comisión and The Republic of Suriname. Joint Annual Review 2005*, versión final, 16 de noviembre.
- Delgado, Ricardo (2004), “Asimetrías y competencia: aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales”, *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*, Bernardo Kosacoff (coord.), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Fay Marianne y Mary Morrison (2005), *Infrastructure in Latin American and the Caribbean: Recent Development and Key Challenges*, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Feres, Juan Carlos y Javier Mancero (2001), “El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 7 (LC/L.I491-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Foro Económico Mundial (2006), *The Latin America Competitiveness Review 2006. Paving the Way for Regional Prosperity*, Ginebra.
- Giordano, Paolo, Mauricio Mesquita Moreira y Fernando Quevedo (2004), “El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional”, Documento de divulgación, N° 26, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Guash, José Luis y Joseph Kogan (2001), “Concessions and regulatory design: determinants of performance. Fifteen years of evidence”, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Haddad Eduardo A. y Carlos R. Azzoni (1999), “Trade Liberalization and Location: Geographical Shifts in the Brazilian Economic Structure”, inédito.
- Holmes, Mark J. (2005), “New evidence on long-run output convergence among Latin American countries”, *Journal of Applied Economics*, vol.7, N° 002, noviembre.
- IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) (2005), Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos IIRSA 2004. Addendum: Avances de la Gestión 2005. Diciembre 2005. (www.iirsa.org)
- Kaldor, N. (1970), “The case for regional policies”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 1.
- Krugman, P. y A. Venables (1990), “Integración and the competitiveness of the peripheral industry”, *Unity with Diversity within the European Community*, C.J. Bliss y J. Braga de Macedo (eds.), Cambridge University Press.
- Kuwayama, Mikio, Yasushi Ueki y Masatsugu Tsuji (comps.) (2005), *Information Technology for Development of Small and Medium-sized Exporters in Latin America and East Asia*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), septiembre.
- Machinea, José Luis (2003), “La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: causas, problemas y posibles soluciones”, *Mercosur: en busca de una nueva agenda*, documento de trabajo, N° IECI- 06D, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), diciembre.
- Machinea, José Luis y Andras Uthoff (comps.) (2005), “Integración regional y cohesión social”, documento de proyecto (LC/W.29/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Machinea, José Luis y G. Rozenwurcel (2005), “Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?”, *serie Informe y estudios especiales*, N° 15 (LC/L.2431-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.177.
- Masi, Fernando y G. Bittencourt (2001), “Las economías pequeñas en el MERCOSUR: evolución y perspectivas de desarrollo”, *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas*

- del MERCOSUR en su primera década*, D. Chudnovsky y J. Fanelli (coord.), Red MERCOSUR, Siglo XXI, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Masi, Fernando y A. Hoste (2002), “Economic development and asymmetries in MERCOSUR: The prospects of a Mercosur Regional Development Fund”, *North-South Center Working Paper*, N° 2, Universidad de Miami.
- Melo, A. (2001), “Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century”, *Working paper*, N° 459, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2003), *Geografía económica de la Comunidad Andina: las regiones activas en el mercado comunitario*, Comunidad Andina.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- Ospina Hernández, Mariano (2005), *El sistema fluvial frente a la integración vial de Sur América*, Centro de Integración Fluvial de Sur América, Sociedad Geográfica de Colombia (<http://www.sogeocol.edu.co>).
- Pérez Caldentey, Esteban (2005), “Export promotion policies in CARICOM: Main issues, effects and implications”, *serie Comercio internacional*, N° 56 (LC/G.2424-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Pineda, José (2006), “Convergent Dynamics in the Andean Community”, Corporación Andina de Fomento (CAF) y Universidad Central de Venezuela, abril, inédito.
- Ramajo, Julián y Miguel A. Márquez (2005), “Spatial heterogeneity and interregional spillovers in EU: Evidence about the effects of cohesion policies on convergence”, Universidad de Illinois, inédito.
- Sala-i-Martin, Xavier (1994), *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch Editor. Barcelona.
- Sánchez, Ricardo y Gordon Wilmsmeier (2005), “Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 94 (LC/L.2360-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Silva Lira, Iván (2003), “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”, *serie Gestión pública*, N° 33 (LC/L.1882-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.47.
- Vanek, J. (1965), *General Equilibrium of International Discrimination: The Case of Custom Union*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Venables, Anthony J. (2003), *Spatial Disparities in Developing Countries: Cities, Regions and International Trade*, Center for Economic Performance, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Viner, J. (1950), *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.
- Volpe Martincus, Christian y Jennifer Pédussel Wu (2005), “Economic integration in a multicene world?”, *Working Paper*, N° B 07, Bonn, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.

Anexo

Anexo 1

ESTUDIOS SELECCIONADOS EN QUE SE ANALIZAN LAS ASIMETRÍAS EN ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONALES

Autores	Tipo de estudio	Países y/o principales supuestos	Principales conclusiones
Haddad y Azoni (1998)	Empírico ECG	Brasil en Mercosur	Utilizando un modelo de equilibrio general computable (EGC), Brazilian Multisectoral And Regional/Interregional Analysis Model MARIA-B, mediante la desagregación en 26 sectores en 27 Estados, se simuló la reducción de aranceles y una mayor liberalización. Los resultados determinaron cambios en la producción, con movimientos geográficos desde el Norte hacia el Centro y el Sur. Estos cambios suponen un aumento de la desigualdad regional en Brasil.
Carrera y otros (2000) Machinea (2004), Machinea y Rozenwurcel (2005)	Empírico	Convergencia macroeconómica en el Mercosur (1990-2000)	La evidencia en estos trabajos apunta a verificar que antes de la década de 1990, los ciclos macroeconómicos en el Mercosur no estaban sincronizados, produciéndose una mayor sincronía durante el período de estabilización. No obstante, la escasa interdependencia comercial en los flujos de comercio determinó que el comercio intrarregional se mostrara sensible a los desequilibrios macroeconómicos.
Masi y Bittencourt (2001)	Empírico	Mercosur	Se abordan las diferencias existentes entre las economías menores del Mercosur en sus capacidades competitivas y de exportación, así como en sus indicadores de bienestar social. Se analizan las diferentes formas de inserción comercial de ambos países en el Mercosur, para luego proponer estrategias de inserción competitiva para ambos, contemplando un trato especial para el Paraguay, país que presenta las asimetrías estructurales más pronunciadas en la región.
Masi y Hoste (2002)	Empírico	Mercosur	Se analiza la evolución de las economías menores en el Mercosur a través de una serie de indicadores económicos y sociales, para luego ensayar diversas alternativas de creación de fondos regionales para reducir las asimetrías estructurales, una vez considerada la experiencia de Europa en la materia
Venables (2003)	Teórico	Cita algunos ejemplos: México, Brasil, China e India	La integración regional puede producir efectos de polarización o economías de aglomeración que impidan la convergencia del crecimiento del PIB y del ingreso por habitante. Esto se debería a fallas de mercado asociadas con el desarrollo de estructuras no deseadas en las ciudades.
Silva (2003)	Empírico	Seis países de América Latina y el Caribe	Utilizando la metodología de convergencia propuesta por Barro y Sala-i-Martin (1992), encuentra evidencia del mantenimiento de las disparidades territoriales y de una leve tendencia hacia su aumento. Las mayores disparidades se presentaron en Perú, Brasil y Chile, seguidos de México, Colombia y República Bolivariana de Venezuela. SE concluye que durante los años noventa se habría producido una acentuación de las disparidades territoriales en los países estudiados.
Krugman y Venables (1990)	Teórico	Comunidad Económica Europea	Se formalizan los efectos de una integración comercial entre dos países con igual dotación de factores, pero diferentes en tamaño. Los efectos de la integración son ambiguos, generándose una mayor concentración geográfica en el país más grande
Hanson, Gordon H. (1998)	Empírico	México en el TLCAN	La liberalización comercial en México produjo una mayor concentración del empleo industrial en la zona norte del país. que limita con los Estados Unidos.

Conti. Anexo 1

Sanguinetti y Volpe (2005)	Empírico	Argentina en el MERCOSUR	Una mayor apertura comercial produjo una más marcada concentración del empleo industrial en pocas regiones. La provincia de Buenos Aires, por sí sola, concentró el 44% de todo el empleo industrial.
Holmes (2005)	Empírico	América Latina ALADI (1980-2000); MCCA (1980-2000)	Utilizando una medida alternativa de la convergencia condicional Sigma (Análisis multivariado propuesto por Snell, 1996), el autor no encontró evidencias de convergencia entre los países de la ALADI a largo plazo.
Volpe y Pédusel (2005)	Empírico	Unión Europea 19 países (1963-1998)	Los autores encuentran evidencia empírica que indica que entre los países miembros habría convergencia desde patrones industriales de especialización con bajos salarios y poco capital hacia patrones de especialización con salarios altos y más densos en capital, asociados por lo tanto a niveles de renta por habitante más altos. Son los casos de Grecia y Portugal. Una interesante conclusión de este trabajo es que la integración favorecería la acumulación de capital y la convergencia entre países en términos de renta.
Ramajo y Márquez (2005)	Empírico	Unión Europea 163 regiones (1981-1986)	Usando técnicas econométricas se modela la heterogeneidad espacial de las regiones en la UE. Sus resultados indican que en el período analizado se produjo una convergencia relativamente más acelerada entre las regiones que disfrutaron de fondos de cohesión (Irlanda, Portugal, Grecia y España), que entre aquellas que carecieron de este beneficio. Esto sería explicado por la existencia de externalidades positivas.
Blyde (2005)	Empírico	Mercosur (1990-2000)	Utilizando la mediciones de convergencia Sigma, la metodología de Barro y Sala-i-Martin (1991) y Sala-i-Martin (1996), y los coeficientes de Gini y Theil, el autor mide las desigualdades de renta a nivel nacional y regional entre 1990 y 2000. Llega a la conclusión de que las disparidades aumentaron en el período, a diferencia de las mismas medidas en la Unión Europea. A nivel regional, las desigualdades dentro de los países son más grandes que entre ellos. Brasil explica el 80% de la desigualdad entre subregiones.
Galbraith y Gracilazo (2005)	Empírico	Unión Europea 1995-2000	Utilizando la descomposición del índice de Theil, los autores encuentran evidencia de una reducción de la desigualdad entre las regiones de la UE. Las más ricas crecieron más que proporcionalmente que aquellas más pobres y con menores ingresos. A diferencia de otros estudios similares, en este trabajo se utiliza información sobre salarios y no sobre renta por habitante.
Pineda (2006)	Empírico	Comunidad Andina	Utilizando iguales indicadores que Blyde, (2006), el autor mide las desigualdades de renta a nivel nacional y regional entre 1990 y 2001. Llega a la conclusión de que las disparidades disminuyeron en el período. No obstante, siguen siendo elevadas en comparación con el Mercosur. A nivel regional, las desigualdades dentro de los países son mayores que entre ellos. Colombia explica el 53% de la desigualdad entre subregiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los estudios citados.

Anexo 2A

RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LAS EXPORTACIONES COMUNIDAD ANDINA (A diciembre de 2005)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela, Rep.Bol. de
<i>Reintegros</i>	Certificado de reintegro arancelario (CRA) DS 21660 (Hasta 1991)	Certificado de reintegro tributario (CERT), Ley 48 de 1983. Sustituyó al CAT. Derogado en 2002	No	Devolución de impuestos pagados una vez realizada la exportación (5% del valor ad valorem)	Sí
Certificados de abono tributario	Certificado de nota de crédito negociable (CENOCREN) D.S. 21530	Certificado de abono tributario (CAT) Decreto Ley 444 de 1967 (derogado)	Certificado de abono tributario (CAT). Ley de desarrollo agropecuario (derogado)	Crédito fiscal (Reembolso de impuestos)	Certificado especial de reintegro tributario ^a
Reintegro de derechos (draw-back)	Devolución de derechos por insumos importados incluidos en las exportaciones (1991).	<i>Duty Drawback</i> Plan Vallejo, creado por D.L. 444/67 (hasta fines de 2004)	Sí Ley Orgánica de Aduanas, artículo 64 Decreto Ejecutivo No. 653 de 28/07/03 (R.O. No. 144 de 11/08/03)	Sí Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo No. 809, arts. 76 y 77. Decreto Supremo No. 011-2005-EF DE 24/01/05, art. 131, y DS No. 104-95-EF y sus modificaciones DS 077-2004-EF de 11/06/04 y DS 135-2005-EF de 12/10/05	Sí Ley Orgánica de Aduanas de 25/05/99, art. 4, numeral 14, y art. 5, numeral 6. Decreto No. 1.666 de 27/12/96, arts. 66 a 69 (Reglamento) Resolución No. 722 de 06/03/2001 del Ministerio de Finanzas
Exención del impuesto al valor agregado	Certificado de devolución de impuestos (CEDEIM) Ley 1489 (16/04/1993)	No	Sí, empresas petroleras. En revisión por parte del gobierno	"Saldo a favor del exportador" por concepto de IVA. D.S. 126 (1994)	No
Exención de otros impuestos indirectos	No	No	No	No	No
Exención del impuesto a las ganancias	No	Exención total de impuestos en zonas francas industriales	No	Exención total de impuestos en zonas francas industriales	Exención total de impuestos en zonas francas industriales
Incentivos sujetos al desempeño exportador	No	No	No	Reintegro simplificado para reconocimiento ex ante del <i>drawback</i> , sobre la base de factura de garantía.	No
Incentivos a empresas comercializadoras	No	No	No	No	No
Zonas francas o procesadoras de exportaciones /maquiladoras	Sí (Zona Franca Industrial) D.S. 21660 16/04/1993. Régimen de Internación Temporal para Exportación (RITEX)	Sí (Sector textil)	Sí Ley No. 90 (3/08/1990)	Sí, Zofratacna y CETICOS. Para empresas que exportan el 92% de su producto	Sí
Pago diferido de tributos aduaneros	No	No	No	No	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y de Tomás Uribe, "Promoción y fomento a las exportaciones en la Comunidad Andina de Naciones", Santiago de Chile, CEPAL, 2004, inédito; y ALADI (2005), Incentivos Fiscales y Aduaneros Aplicados a las Exportaciones por los Países Miembros de la ALADI. ALADI/SEC/di 1953, 5 de diciembre de 2005.

^a Hasta mediados de los años noventa. Certificado especial de reintegro tributario para exportaciones agrícolas no tradicionales, dependiendo del valor agregado nacional (bonos de exportación), D. 881/75 (1992).

Anexo 2B

RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LAS EXPORTACIONES MERCOSUR Y CHILE (A diciembre de 2005)

	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Chile
<i>Reintegros</i>	Devolución de los impuestos indirectos (manufacturas, plantas llave en mano y exportaciones de algunas regiones) (1991)	No	Si Ley 13268/964	No	Niveles similares a aranceles (Máximo 3% del valor líquido de retorno, al exportar bienes no tradicionales con 50% de materia prima importada)
Certificados de abono tributario	No	No	Si	Existen certificados de crédito fiscal, pero en la práctica son insignificantes	No
Reintegro de derechos (draw-back)	Restitución de impuestos de importación y tasas (1960) Art. 43 Ley de impuesto al Valor Agregado (Texto Ordenado 1997)	Restitución de impuestos de importación y tasas (1964) Reglamento Aduanero (Decreto No. 4543/02, arts. 335 a 355)	Mecanismo de Admisión temporaria con exención de aranceles Ley 13268 de 09/07/964 Decreto No. 431 de 06/01/1997 Decreto No. 380 de 22/10/2004	Restitución total o parcial del tributo aduanero a la importación Ley No. 2422 de 15/07/04 (Código Aduanero) Decreto No. 4672 de 06/01/05, art. 236 (Reglamento)	Restitución de impuestos de importación y tasas Ley No. 18708 de 11/05/1988
Exención del impuesto al valor agregado	Incluye crédito para etapas anteriores a la exportación	Derecho constitucional desde 1965	Mecanismo de devolución de tributos	Sí, devolución del IVA	No
Exención de otros impuestos indirectos	Incluye exportadores indirectos	No	No	No	No
Exención del impuesto a las ganancias	No	No	No	No	No
Incentivos sujetos al desempeño exportador	Régimen de especialización industrial (de 1993 a 1996) Régimen compensado automotriz (1991)	Existieron entre 1972 y 1990	No	Sí. Las cuantías de los certificados de crédito fiscal se calculan en función del monto exportado facturado	Reintegro simplificado (1985)
Incentivos a empresas comercializadoras	No	Existió hasta 1990	No	Sí	No
Zonas francas o procesadoras de exportaciones /Maquiladoras	Sí	Sí (1967)	Sí Las empresas deben exportar el 100% de su producción	Sí	Sí (1974)
Pago Diferido de Tributos Aduaneros	No	No	No	No	Para bienes de capital

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial y ALADI (2005), Incentivos Fiscales y Aduaneros Aplicados a las Exportaciones por los Países Miembros de la ALADI. ALADI/SEC/di 1953, 5 de diciembre de 2005.

Anexo 3A

RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS A LAS EXPORTACIONES COMUNIDAD ANDINA (2004)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela, R.B.
Crédito de pre y post-embarque	No	Líneas de crédito del BANCOLDEX operadas vía bancos comerciales	Banca privada y crédito EXIMBANK vía Corporación Financiera Nacional (CFN)	Banca privada	Líneas de crédito del BICE operadas vía bancos comerciales
Crédito de post-embarque	No	Líneas de crédito del BANCOLDEX operadas vía bancos comerciales	Banca privada	Banca privada	Línea de crédito del BANCOEX operada vía bancos comerciales
Promoción comercial	Recursos propios como contraparte de proyectos CAF, BID, Banco Mundial y otros	Subsidio al transporte de PROEXPORT (Suprimido en 2002)	CORPEI ^a Cámara de Comercio de Guayaquil ^a	Recursos propios PROMPEX Perú	BANCOEX ^a
Financiamiento de activos fijos a exportadores	No	Líneas de crédito del BANCOLDEX operadas vía bancos comerciales	Banca privada y crédito EXIMBANK vía Corporación Financiera Nacional (CFN)	Banca privada FOGAPI	Líneas de crédito del BANCOEX operadas vía bancos comerciales
Financiamiento del desarrollo de productos exportables	No	Líneas de crédito del BANCOLDEX operadas vía bancos comerciales	Crédito de Estados Unidos, TDA y crédito del Banco Mundial-CORPEI para estudios de proyectos piloto	No	Líneas de crédito del BANCOEX operadas vía bancos comerciales
Seguro al crédito de pre-embarque	No	Aseguradoras privadas	No	Aseguradoras privadas (SEPIMEX / Cofide) ^c	Aseguradoras privadas
Seguro al crédito de post-embarque	No	Aseguradoras privadas	No	Aseguradoras privadas	Aseguradoras privadas
Fondo de garantía para exportadores	No	No	No	No	No
Cobertura de préstamos bancarios a exportadores	No	No	No	No	No
Financiamiento a PYME exportadoras	No	No	No	(SEPIMEX / Cofide) ^a	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y de Tomás Uribe, "Promoción y fomento a las exportaciones en la Comunidad Andina de Naciones", Santiago de Chile, CEPAL, 2004, inédito.

Anexo 3B

RESUMEN DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS A LAS EXPORTACIONES MERCOSUR Y CHILE (2004)

	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Chile
Crédito de pre y post-embarque	Líneas de crédito del BICE y de bancos comerciales	Productos seleccionados BNDES-Exim	Línea de crédito del BROU (1979)	...	Financiamiento de insumos nacionales para exportadores (CORFO)
Crédito de post-embarque	Líneas de crédito del BICE y de bancos comerciales	Productos seleccionados Recursos del PROEX	Línea de crédito del BROU (1979)	...	Financiamiento al comprador de bienes durables (CORFO)
Promoción comercial	Banco de la Nación	Recursos del BNDES-Exim	Uruguay XXI Línea de crédito del BROU (1979)	...	Financiamiento de gastos de comercialización en el extranjero (CORFO)
Financiamiento de activos fijos a exportadores	No	BNDES (2002) Empresas de Capital Nacional en el Exterior	Línea de crédito del BROU (1979)	...	Devolución anticipada del IVA a proyectos de inversión de exportación (2000)
Financiamiento para el desarrollo de productos exportables	No	Para PYME (APEX) (1997)	No	Sí. Tasas preferenciales	Línea de crédito CORFO
Seguro al crédito de pre-embarque	Aseguradoras privadas	Sí	No	...	Aseguradoras privadas
Seguro al crédito de post-embarque	BICE y aseguradoras privadas	Aseguradora de capital mixto (público y privado) (1997)	No	...	Aseguradoras privadas
Fondo de garantía para exportadores	No	Fondo de Garantía para Promoción de Competitividad (1997)	NO	...	Fondo de Garantía para Exportadores no Tradicionales (1987)
Cobertura de préstamos bancarios a exportadores	BICE	Fondo de Garantía a Exportaciones (BNDES)	NO	Sí. Tasas preferenciales	Cobertura de préstamos (Cobex)
Financiamiento a PYME exportadoras	Programa PYMEXPORTA, BICE y bancos comerciales	No	NO	Sí. Apoyo a las pequeñas y medianas empresas	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo 4

INSTITUCIONALIDAD RELACIONADA CON LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

<i>País</i>	ENTE RECTOR	Organismos de promoción de exportaciones	Organismos de financiamiento de exportaciones	Organismos de fomento productivo
BOLIVIA	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (1987-1993) Ministerio de Exportaciones y Competitividad (1993-1997) Ministerio de Comercio Exterior e Inversión (1998-2002) Ministerio de Desarrollo Económico (2003).	INPEX (1987-1998) CEPROBOL (desde febrero de 1998)	No	Sistema bancario y recursos de cooperación externa
COLOMBIA	MINCOMEX (1991-2002) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2002-2003)	PROEXPORT Colombia (desde noviembre de 1991)	BANCOLDEX (desde enero de 1991)	IFI, FINAGRO, sistema bancario
ECUADOR	COMEXI (desde noviembre de 1996)	CORPEI (creada en junio de 1996; opera desde noviembre 1996)	No	CNS y líneas de crédito de la banca multilateral
PERÚ	Presidencia del Consejo de Ministros PCM (1996-2002) Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) (desde 2002)	PROMPEX (desde abril de 1996) PROMOTOUR (desde 1999) PROMPERÚ (Turismo)	No	Sistema bancario
VENEZUELA, Rep. Bol. de	Ministerio de Defensa Ministerio de Industria y Comercio Ministerio de la Producción y el Comercio Ministerio de Industria y Comercio (2003)	BANCOEX (creado en julio de 1996; opera desde octubre de 1997)	BANCOEX (desde octubre de 1997)	BANCOEX (desde octubre de 1997)
CHILE	Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)	PROCHILE	CORFO	Banco Estado, CORFO
ARGENTINA	Ministerio de Economía y Producción	Argentina Exporta Pro Mendoza	BICE Banco de la Nación	Incentivos fiscales a sectores mineros y de actividad forestal. Préstamos a sectores productores de bienes de capital
BRASIL	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior Secretaría de Comercio Exterior (SECEX)	SECEX FUNCEX	BNDES-Exim	Varios programas regionales, de I&D, así como programas sectoriales de fomento industrial ^a
URUGUAY	Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca Ley Forestal de 1987 Ley de Promoción Industrial de 1974	Uruguay XXI	No Banca privada	Varios programas agropecuarios ^b genéricos, y algunos de tipo específico ^c
PARAGUAY	Ministerio de Agricultura (MAG) Ministerio de Industria (MIC) Ministerio de Hacienda Banco Central del Paraguay (BCP)	Red de Importadores y Exportadores del Paraguay (REDIEX)	No Banca privada	Concesiones fiscales y créditos para el sector agropecuario. ^d Además existe un Fondo para el Desarrollo Industrial (FDI)
GUYANA	...	Go Invest	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Ricardo Delgado, “Asimetrías y competencia: aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales”, *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur*, B. Kosacoff (coord.), Buenos Aires, septiembre de 2004; A. Melo, “Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century”, *Working Paper*, N° 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto de 2001; y E. Perez, “Export promotion policies in CARICOM: Main issues, effects and implications”, *serie Comercio internacional*, N° 56 (LC/G.2424-P), Santiago de Chile, CEPAL, 11-2005

- a Entre los programas se destacan: i) Programas Regionales: Superintendencia para el Desarrollo de la Amazonia (SUDAN), Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE), Fondo de Inversión de la Amazonía (FINAN), Fondo de Inversión del Nordeste (FINOR), Programa de Promoción de la Competitividad del Nordeste (PNC), Programa Integrado de la Cuenca del Amazonas, Programa de la Región Centro Occidental (PCO) y el Programa de Reconversión del Sur (RECONVERSUL).
- b Los programas sectoriales agropecuarios tienen por objetivos la investigación, la lucha contra las enfermedades, la divulgación, el asesoramiento y la inspección.
- c Entre los programas específicos se destacan: el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA), el Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PRENADER), el Programa de Exportaciones no Tradicionales Agropecuarias (PENTA), el Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (PREDEG), el Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos (PRONADEGA).
- d El sector agropecuario es beneficiado por un buen número de concesiones fiscales, créditos subvencionados, disposiciones para la cancelación de créditos incobrables y un programa de distribución gratuita de semillas. Al sector manufacturero se le conceden créditos en condiciones favorables.

