

# El camino hacia la cohesión económica en el Mercosur: progresos tras dos décadas de integración

**Víctor M. González Sánchez**

*UNED, España y GIGA, Alemania*

Desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, el camino en el proceso de integración en el Mercosur no ha sido siempre fácil, ni ha estado exento de obstáculos e incluso importantes conflictos internos de carácter político y económico. A los cuatro países que inicialmente firmaron el acuerdo de integración: la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental de Uruguay, se han unido más recientemente la República Bolivariana de Venezuela (Protocolo de Adhesión de 2006 y adhesión en 2012) y el Estado Plurinacional de Bolivia (Protocolo de Adhesión de 2012 y pendiente de adhesión). Podría decirse que el Mercosur ha ido convirtiéndose en la referencia de regionalismo abierto en América Latina, a pesar de la existencia y más reciente surgimiento de otros acuerdos de integración económica en la región.

La integración parece haberse consolidado, por un lado, con el establecimiento de bases de contenido político como el compromiso democrático en los países que lo integran y, por otro, a partir del impulso a fundamentos integradores de indudable matiz económico como el desarrollo de los vínculos comerciales entre los “Estados Partes”. En este sentido, la Declaración Presidencial sobre convergencia macroeconómica, surgida en 2000 de la cumbre de Florianópolis (Brasil), puso de manifiesto la voluntad de coordinar desde el punto de vista macroeconómico la actuación de los países. Este hito planteó el

objetivo de profundizar en aspectos del proceso de integración relacionados con la convergencia económica, incluso llegándose a aprobar una serie de metas y mecanismos de convergencia macroeconómica.

Posteriormente, en 2004, la decisión del Consejo del Mercado Común relativa a la “Convergencia estructural en el Mercosur y financiamiento del proceso de integración” supuso un gran impulso para la convergencia. Entre otras cuestiones, se planteó la necesidad de promover la convergencia estructural en el Mercosur y su financiación, respetando la disciplina fiscal y el uso eficiente de los recursos disponibles. Para hacerlo posible, se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), entre cuyos objetivos se encuentra promover la “cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas”.

## Convergencia económica

De esta manera, poco a poco, la convergencia económica en general y, concretamente, la convergencia macroeconómica y la cohesión han pasado a convertirse en objetivo de los países integrados en el Mercosur. Utilizando la terminología empleada en la literatura económica, el Mercosur se ha propuesto mejorar la convergencia entre sus miembros tanto en términos nominales como reales. En su acepción nominal, la convergencia puede ser interpretada como el acercamiento a ciertos valores o referencias comunes de determinadas variables macroeconómicas de los países integrados; mientras que la convergencia real se mide a través de la aproximación de los niveles de bienestar económico. Habitualmente, cuando se habla de convergencia en un entorno económico internacional se está afirmando que existe un acercamiento progresivo de

los niveles de las economías menos avanzadas hacia las más desarrolladas. Dicho con otras palabras, no suele aceptarse la presencia de convergencia si esta se produce por un empeoramiento de la situación de los países que mejor situación presentaban en una determinada variable.

En concreto, en la medición empírica de la convergencia económica suelen utilizarse las denominadas convergencias beta y sigma. Al analizar un conjunto de países, puede decirse que existe convergencia beta si los países que se encuentran en una situación económica peor crecen a un ritmo mayor que los que están en una posición mejor. En otras palabras, se entiende que se está en presencia de una convergencia beta si existe una relación negativa entre la tasa de crecimiento de la variable analizada y el valor inicial de la misma. Por otro lado, puede afirmarse que hay convergencia sigma cuando se observa una disminución en la dispersión de la variable económica estudiada referida a ese conjunto de países. Dicho de otro modo, existe convergencia sigma cuando las diferencias existentes entre distintos países tienden a reducirse a lo largo del tiempo.

En este sentido, algunos autores consideran la presencia de convergencia beta como una condición necesaria, aunque no suficiente, para que las diferencias entre los países disminuyan a los largo del tiempo, es decir, para que se produzca convergencia sigma.

Siguiendo esta metodología, se ha estudiado, para el período 1991-2011, la evolución de un conjunto de variables económicas correspondientes a los cuatro países fundadores del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). En concreto, se han tomado en consideración variables macroeconómicas que permitan evaluar el grado de aproximación de las economías desde un punto de vista nominal (como son la estabilidad de precios

y el estado de las finanzas públicas) y, por otro lado, variables que ayuden a valorar el nivel de bienestar de los ciudadanos (como por ejemplo el producto interior bruto per cápita –PIBpc– o la tasa de desempleo). Aunque solo estos cuatro países deberían ser analizados desde sus inicios como parte del Mercosur, en algunos casos se completa la información con datos de Venezuela y Bolivia.

Antes de comentar las principales conclusiones sobre la evolución del grado de dispersión entre los países que forman parte del Mercosur, es interesante analizar la relación entre los valores iniciales y la tasa de crecimiento experimentada por cada variable económica durante el período de veinte años considerado.

Por una parte, tanto la deuda externa como el producto interior bruto per cápita (PIBpc) muestran una relación directa entre los datos que presentaban los países en el momento de la firma del Tratado de Asunción y la evolución de ambos indicadores a lo largo de los años. Esto implica que, a priori, no puede esperarse presencia de convergencia, puesto que aquellos países cuyo desarrollo en términos de PIBpc era mayor, son precisamente los que han crecido a tasas anuales medias mayores durante las dos últimas décadas. Igualmente, aquellos países que tenían una mayor proporción de endeudamiento externo también lo han incrementado en mayor medida. Por otra parte, los resultados mostrados por los indicadores relativos a estabilidad de precios, resultado del sector público y tasa de desempleo permiten albergar esperanzas sobre una evolución favorable de la convergencia entre los países del Mercosur. En estas tres variables la relación entre los valores iniciales y la evolución a lo largo de los años es inversa. Hay, por tanto, convergencia beta, por lo que cabe esperar la presencia de convergencia sigma, si bien esta correspondencia no es en ocasiones tan automática.

## Convergencia macroeconómica

La estabilidad de precios constituye uno de los indicadores más aceptados como referencia válida dentro del análisis de la convergencia macroeconómica o nominal. Esta referencia, relativa al control de la inflación, suele ser un buen reflejo de la situación económica por la que atraviesa un país. A comienzo de la década de los noventa la estabilidad de precios en la región era prácticamente una utopía, más aún si se tiene en cuenta que los resultados del decenio precedente situaban a los dos países más grandes del Mercosur (Argentina y Brasil) con tasas de inflación de cuatro dígitos.

La estabilidad de los precios ha ido paulatinamente mejorando en la mayor parte de los países. La puesta en marcha de la Ley de Convertibilidad en Argentina en 1991, por la que, entre otras medidas, se vinculó la moneda nacional al dólar, o el establecimiento del Plan Real en Brasil a mediados de la década de los noventa, por ejemplo, provocaron sensibles descensos en el incremento de los precios en los países analizados. De hecho, desde que en 1994 Brasil alcanzó por última vez los cuatro dígitos en su tasa de inflación, ninguno de los países analizados ha llegado a duplicar sus precios a lo largo de un año natural. Solo Venezuela presenta recurrentemente durante el decenio reciente variaciones anuales en el índice de precios de dos cifras enteras.

La evidente mejora en la estabilidad de los precios en la mayor parte de los países se ha traducido en una disminución en las disparidades un tanto desigual. La dispersión entre los países integrantes del Mercosur desde sus orígenes alcanzó su mínimo valor (mayor convergencia) en 2003, si bien los buenos resultados en cuanto a la convergencia no son equivalentes al comienzo y al final del período analizado. En el primer caso, la reducción

de las disparidades se produce a partir del progresivo abandono de las tasas de hiperinflación en los dos principales países del Mercosur. Después, tras la crisis económica a caballo entre el final del siglo xx y el comienzo del xxi, los significativos descensos en los precios y en las disparidades muestran una consistente convergencia en este indicador dentro de los cuatro países creadores del Mercosur.

Entre las referencias macroeconómicas referidas a las finanzas públicas, el resultado del sector público, entendido como la diferencia entre ingresos y gastos públicos, es uno de los indicadores más relevantes desde el punto de vista económico, especialmente por la incidencia que pueda tener la existencia o no de déficit sobre el resto de variables económicas. Sin entrar a valorar la diversa tipología de ingresos y gastos que presenta cada país, con carácter general, la fiscalidad indirecta suele ser predominante en la mayor parte de los países de América Latina a la hora de dotar de recursos al sector público. Por contra, los impuestos directos, especialmente los que recaen sobre la renta de las personas físicas, deben aún aumentar su base tributaria para mejorar la equidad de los sistemas recaudatorios.

El resultado del sector público, referido a los resultados del gobierno central, muestra ausencia de grandes disparidades entre países firmantes del Tratado de Asunción en 1991. En general, tienden a moverse sin diferencias significativas, aunque durante los años de la crisis económica más reciente se observan algunas discrepancias a la hora de incurrir o no en déficit para afrontar las necesidades de gastos y la disminución de los ingresos públicos. Esto es algo similar a lo que sucedió con las crisis de mediados de los noventa y comienzos de los dos mil.

Las finanzas públicas presentan posiciones deficitarias en la mayor parte de

los países durante el primer decenio y la situación mejora paulatinamente con la progresiva desaparición de los efectos más negativos de la crisis argentina. Así, la convergencia sigma (menor dispersión) se produjo a partir de la mejora en la estabilización macroeconómica de la región a mitad de los noventa, posteriormente empeoró con la crisis argentina y ha mejorado durante el período más reciente. Sin embargo, las disparidades existentes entre los países originalmente integrados en el Mercosur no permiten que los resultados sean tan concluyentes como cabría esperar.

El otro indicador relativo a las finanzas públicas se refiere al endeudamiento externo. El indicador de deuda se corresponde con una variable acumulativa a lo largo de los años, por lo que las posibles alteraciones en sus valores deberían ser necesariamente más moderadas. En todo caso, en la medida en que se trata de un indicador obtenido como cociente entre los datos de endeudamiento externo y el PIB de cada país, las alteraciones en el mismo pueden producirse bien por variaciones en el nivel de endeudamiento, bien por variaciones en su producción nacional.

Las disparidades entre países son inicialmente importantes, si bien desde 1991 Argentina es el único país en el que en algún momento su endeudamiento en manos extranjeras supera el total de su producto anual. A partir de la crisis del final de la Ley de Convertibilidad y el establecimiento del corralito en Argentina, el país pasó de un endeudamiento externo del 61,85% en 2001 a necesitar recurrir al 153,61% de préstamo externo en términos del PIB en 2002. Este significativo aumento se debió tanto a un incremento de las necesidades de financiación, como a una caída alrededor de los diez puntos porcentuales en el PIB. A partir de 2005 Argentina ha retomado la senda del endeudamiento externo previa a la crisis. De hecho, desde

2005 prácticamente todos los países analizados han mejorado, en mayor o menor proporción, su endeudamiento externo en relación al PIB. No obstante, se produjo un repunte en 2008, con el comienzo de la reciente crisis, que ha comenzado a reconducirse en 2010. En este contexto, destaca la evolución de Brasil, que ha reducido a la mitad su endeudamiento externo a lo largo de dos décadas, según los datos disponibles. Esta evolución se explica en gran medida por el aumento del PIB brasileño en cerca del 40% en ocho años.

En cualquier caso, el análisis de la convergencia en términos de dispersión es menos optimista de lo que lo son los datos en cuanto al descenso generalizado del endeudamiento externo en la región. El buen comportamiento del indicador de endeudamiento externo refleja en parte la positiva evolución general de los países a lo largo del período considerado; si bien las disparidades se han mantenido o incluso aumentado proporcionalmente al mejorar en mayor medida aquellos países que partían de un endeudamiento externo más reducido. Sirve como ejemplo el hecho de que mientras en 1990 la relación no llegaba al doble, en 2009 la proporción de endeudamiento en relación al PIB de Argentina es más del triple de la de Brasil.

### **Cohesión económica**

Existe un cierto consenso en la utilización del producto interior bruto per cápita como principal indicador, aunque no el único, para valorar la convergencia real entre países. Especialmente por cuanto puede servir como una referencia aproximativa de la evolución del bienestar económico de los ciudadanos de un país o región.

Según datos de la CEPAL, los seis países que actualmente integran el Mercosur han mejorado, en mayor o menor medida, su

nivel de desarrollo económico real entre 1990 y 2011. Aquellos que proporcionalmente mayor crecimiento han experimentado han sido Argentina y Uruguay. En el primer caso, pese a los episodios de crisis sufridos a lo largo del período considerado, Argentina ha duplicado prácticamente su bienestar económico medio con un incremento del PIBpc del 99,5%, descontado el efecto de la inflación. Por su parte, Uruguay ha pasado a liderar el ranking en cuanto a desarrollo económico con un crecimiento real del 81,6% en dos décadas. Por otro lado, aunque positivo, el avance económico ha sido menor en Venezuela y Paraguay durante este período, ya que no han sido capaces de alcanzar siquiera el 1% de crecimiento real anual medio.

La evolución en el desarrollo económico de los países que actualmente conforman el Mercosur no ha sido uniforme durante las dos décadas transcurridas desde la firma del Tratado de Asunción. Como consecuencia principalmente de las crisis asiática y argentina, en buena parte de los países se produjo una evolución decreciente, más o menos moderada, en el grado de desarrollo económico a lo largo del último cuarto de la década de los noventa y primeros años del siglo XXI. Sin embargo, sobre todo a partir de 2003, y de manera más significativa en los países más avanzados, la tendencia positiva refleja el relativamente buen comportamiento económico de la región desde entonces.

Desde el punto de vista de la convergencia medida a través del grado de dispersión, la evolución de los cuatro países fundadores del Mercosur durante las dos décadas consideradas ha sido negativa en términos generales. De hecho, solo durante los períodos de crisis antes apuntados el grado de convergencia en el bienestar económico de los países se ha mantenido constante o incluso ha llegado a mejorar. En cualquier caso, el aumento en la dispersión

y, por tanto, el empeoramiento en la convergencia es la consecuencia inevitable del hecho de que aquellos países que inicialmente presentaban mejores datos sobre PIBpc en el Mercosur son precisamente los que han experimentado una evolución más favorable en su grado de bienestar. La ausencia de convergencia beta apuntada anteriormente ha provocado el lógico aumento de las disparidades a lo largo del tiempo.

El otro indicador que goza de gran aceptación a la hora de analizar la convergencia real entre países es la tasa de desempleo. El nivel de desempleo observado en una economía permite completar los resultados obtenidos con el análisis del grado de bienestar medido a través del PIBpc, por cuanto añade información sobre hasta qué punto el desarrollo económico llega a la mayor parte de la población o bien, si la tasa de desocupados es elevada, no llega.

La evolución de la referencia de desempleo en los actuales seis países Mercosur muestra importantes discrepancias a lo largo de las más de dos décadas transcurridas desde 1990. Si bien los valores muestran una tendencia hacia el descenso y la homogeneización a lo largo del último lustro. De entre los países considerados, Argentina es quizá el más sensible a la hora de crear y destruir empleos en función de la evolución del ciclo económico, mientras que Brasil es uno de los que suele presentar tasas de desempleo más estables durante el período considerado. De hecho, durante el período inmediatamente posterior a la estabilidad macroeconómica que supuso la puesta en marcha del Plan Real, es el único país de la región que mantuvo su nivel de desempleo por debajo del 5%. Se trata de algo inédito en estos seis países y durante el período considerado.

El comportamiento de la convergencia del indicador de desempleo ha seguido una tendencia positiva, es decir, se ha reducido

la dispersión en lo que se refiere a los cuatro países que forma parte del Mercosur desde 1991. Este resultado es consecuencia lógica no solo de la mejora generalizada en los niveles de desempleo observados durante el período, sino del acercamiento de los valores entre los cuatro países. De hecho, por ejemplo, en 2008 la dispersión observada en cuanto a desempleo es prácticamente cero, casi convergencia absoluta, puesto que Argentina, Brasil y Uruguay presentan unas tasas similares y solo medio punto porcentual por encima de la referencia de Paraguay, según datos de la CEPAL. En definitiva, la cohesión económica entre los países fundadores del Mercosur en 1991 se ha producido más en el terreno del desempleo, con importantes descensos y acercamiento de los valores, que en términos de desarrollo económico donde las disparidades no se han visto reducidas.

## Conclusión

La década de los noventa del pasado siglo supuso la erradicación de los períodos de hiperinflación en la región. Este hecho, unido a la posterior estabilización de los precios por debajo del nivel de los diez puntos porcentuales anuales ha posibilitado la reducción de las disparidades entre los países del Mercosur en este ámbito. No obstante, la consecución de la convergencia económica es todavía una tarea no completada entre los países fundadores del acuerdo de integración y, a la espera de los datos de los años venideros, de los países que se van sumando al proceso. Así, las variables nominales referidas a las finanzas públicas no muestran unos resultados tan evidentes hacia la convergencia, especialmente en lo que se refiere al indicador referido al endeudamiento externo. Si bien los datos del indicador del resultado sector público son menos concluyentes.

Los resultados de la convergencia en términos de cohesión económica ponen de manifiesto importantes disparidades entre los países firmantes del Tratado de Asunción en 1991. Por un lado, la convergencia referida al indicador de desarrollo económico no se produce en ninguna de sus acepciones, lo que refleja la persistencia de importantes desigualdades regionales en términos de PIBpc. Si bien las diferencias en cuanto a desarrollo económico son más reducidas si se consideran solo los cuatro países fundadores del Mercosur. Por otro lado, el aspecto positivo en términos de cohesión económica se produce con los datos de desempleo. Desde la creación del bloque regional y especialmente en los últimos años, se constata una tendencia creciente hacia la disminución en la dispersión del indicador y, por tanto, hacia la convergencia en tasas de desempleo. Además, esto se ha producido en un contexto de clara mejoría en la mayor parte de los países.

Sería muy recomendable que en el ámbito del Mercosur se adoptasen las medidas políticas y, sobre todo, se dotasen fondos mayores que el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para avanzar en el objetivo de la coordinación macroeconómica y la cohesión. A pesar de sus defectos, el modelo de integración y solidaridad seguido en la Unión Europea podría servir de referencia, puesto que la puesta en marcha de incentivos permitiría un mayor crecimiento de las economías en el corto plazo y una mayor cohesión económica y social a lo largo del tiempo. Sin embargo, no puede obviarse la dificultad a la que se enfrenta el Mercosur a la hora de poder dotar de mayores partidas presupuestarias a las políticas y programas propulsoras de convergencia y cohesión. No cabe duda de que no se trata de una tarea sencilla, aunque es posible que el desarrollo del Mercosur más allá del ámbito comercial dependa de ello.