



VI Jornadas de Investigación Científica
"15 años de la Facultad de Ciencias Sociales"

11 y 12 de setiembre de 2007
URUGUAY

**MERCOSUR: déficit
institucional y perspectivas de
cambio**

Carmen Estrades

MERCOSUR: déficit institucional y perspectivas de cambio

Carmen Estrades

1. Motivación y antecedentes

En 1991 se conformó el MERCOSUR como un acuerdo de integración comercial entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Entre 1991 y 1994 hubo una etapa de transición y en 1995 el MERCOSUR comenzó a funcionar oficialmente. La forma de toma de decisiones adoptada fue por consenso entre los cuatro estados parte. La estructura institucional estuvo muy basada en los poderes ejecutivos: el Consejo de Mercado Común está conformado por los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de los cuatro países; mientras que el Grupo del Mercado Común está integrado por representantes de los ministerios de Economía y Relaciones Exteriores y de los Bancos Centrales de los cuatro países.

Durante la etapa de transición, la estructura institucional creada fue eficaz para la adopción de normas relacionadas con la estructura arancelaria y con el funcionamiento institucional. La flexibilidad en la toma de decisiones, junto con el alto control de los gobiernos sobre la normativa aprobada, incidió en gran medida en el mantenimiento de la misma estructura institucional una vez finalizado el período de transición.

Sin embargo, la estructura institucional que resultó tan efectiva en los primeros años de funcionamiento del bloque, se tornó insuficiente para resolver problemas una vez culminada la etapa “fácil” de negociaciones. En 1997 surgen las primeras discrepancias en torno al establecimiento del AEC para el universo de los productos. También se complican las negociaciones arancelarias para el sector automotor, y surgen conflictos bilaterales, como ser el problema de bicicletas entre Argentina y Uruguay, y el conflicto del sector azucarero entre Brasil y Uruguay. Los conflictos entre los socios se agravan con la devaluación del Real en 1999.

A partir de ese momento, el MERCOSUR comenzó un período de “estancamiento”. Las negociaciones dentro del bloque estaban plagadas por el clima de desconfianza, y los acuerdos eran cada vez más difíciles de alcanzar. En ese marco, las instituciones del MERCOSUR se confirmaron como poco aptas para la solución de conflictos.

El MERCOSUR todavía no ha alcanzado muchos de los objetivos planteados en el Tratado de Asunción. Al momento funciona como una “unión aduanera imperfecta”: no existe un AEC negociado para la totalidad del universo arancelario, y tampoco existe un arancel cero para el comercio intra-MERCOSUR. La negociación de un AEC no ha logrado avanzar en áreas conflictivas, como la de bienes de capital y bienes de informática. A su vez, si bien para muchos ítems arancelarios el AEC está aprobado y vigente, en la práctica el arancel aplicado difiere, por la existencia de regímenes especiales de importación. El arancel aplicado al comercio intra-MERCOSUR, si bien se ha reducido sensiblemente desde 1991, no se ha sido aprobado para la totalidad de productos y continúan existiendo barreras no arancelarias para el ingreso de productos a los diferentes mercados de la

región. El MERCOSUR continúa siendo un proceso alejado de la ciudadanía. La sociedad civil organizada tiene escasa o nula incidencia en las decisiones relevantes del bloque, y la ciudadanía conoce muy poco en qué consiste el MERCOSUR.

2. Objetivo: Estudiar el déficit institucional que presenta el MERCOSUR

Hipótesis: el déficit institucional ha determinado el desempeño del bloque. El hecho de que la ciudadanía no esté informada sobre el MERCOSUR lleva a un menor apoyo al mismo.

3. Marco teórico

Para determinar el “éxito” de una determinada estructura institucional, debemos prestar atención a los resultados políticos que provee en el proceso de interacción con los actores políticos. Cox y McCubbins (1996) presentan tres características que deben presentar las instituciones para tener resultados de políticas públicas apropiadas. Para ellos, entonces, las instituciones deben

- 1) ser decisivas;
- 2) tener capacidad administrativa para implementar las decisiones adoptadas; y
- 3) ser *accountable*.

De no cumplir con las dos primeras características, las instituciones no serían efectivas, mientras que el incumplimiento de la tercera característica las haría no democráticas. La “capacidad de decisión” puede ser abordada a través de dos indicadores. Por un lado, la efectividad en la toma de decisiones puede medirse a través del número de normas efectivamente aprobadas. Sin embargo, existe otra manera de medir la capacidad de decisión que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones, es decir, estudiando la forma en que se toman las decisiones. Un mal proceso de toma de decisiones puede afectar a los resultados políticos de tres maneras: generando una situación de “estancamiento” -definida como una inhabilidad para decidir-, de “inestabilidad decisoria” -inhabilidad para mantenerse a una decisión una vez que ésta es tomada- y de “balcanización” -búsqueda de políticas inconsistentes, resultado de la puja de distintos grupos de presión con intereses opuestos.

Por otro lado, una “incapacidad administrativa” puede traducirse como la imposibilidad de implementar las decisiones adoptadas, o también como la imposibilidad de controlar el cumplimiento de aquellas decisiones efectivamente implementadas. Para medir la implementación de normas, puede tomarse como *proxy* la incorporación de la normativa, en la medida que la incorporación de la normativa es una condición necesaria para la implementación de las decisiones –aunque no suficiente.

Por último, el término *accountability* refiere a una relación de doble vuelta entre ciudadanos y gobernantes. Por lo tanto, es importante estudiar los flujos de información de ambos lados. Esto puede ser resumido en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Dimensiones del déficit institucional

Variable	Dimensiones	Indicadores	
Déficit Institucional	Capacidad de decisión	Número de decisiones aprobadas	
		Proceso de toma de decisiones	
	Capacidad de implementación	Incorporación de normas	
		Cumplimiento de normas	
	Capacidad de rendición de cuentas	Sistemas de información	a la ciudadanía

4. Metodología y datos

La primera dimensión del déficit institucional es la falta de capacidad de decisión de las instituciones del bloque. Para medir la efectividad de los órganos decisorios se estudiará el número de decisiones tomadas por los órganos del MERCOSUR. Para analizar el proceso de toma de decisiones llevado a cabo por las instituciones del MERCOSUR, se toma el marco propuesto por Hammond, Keeney y Raiffa (2000). El método para la toma de decisiones que ellos presentan consiste en una serie de pasos detallados, y es denominado por los autores como la metodología “proactiva”. Se compone de ocho elementos: a) definición del problema; b) especificación de los objetivos; c) creación de alternativas; d) comprensión de las consecuencias; e) estudio de las transacciones; f) aclaración de incertidumbres; g) consideración de decisiones vinculadas; y h) establecimiento de la aversión al riesgo. En la medida que un proceso de toma de decisiones siga a grandes rasgos este esquema, los resultados estarán más proclives a resultar exitosos.

4.3. Capacidad de implementación

La capacidad administrativa para implementar las decisiones adoptadas puede referir tanto a la implementación misma, como al cumplimiento de las políticas aprobadas. Las normas del MERCOSUR, una vez aprobadas por los órganos centrales, deben ser “incorporadas” por cada uno de los países miembros, a través de sus propios mecanismos. La incorporación fue lenta durante los primeros años, y a diferentes tiempos dependiendo del país. En este trabajo se hace un análisis del proceso de incorporación, haciendo énfasis en su efectividad y analizando en qué medida la no incorporación de las normas aprobadas puede generar conflictos entre los miembros del bloque. Si bien la incorporación de las normas tampoco asegura que las mismas sean implementadas, se toma este indicador como *proxy* para medir la capacidad de implementar las decisiones.

4.4. Capacidad de rendición de cuentas

La rendición de cuentas por parte de los gobernantes refiere a la existencia de un sistema de información transparente de doble vía: quienes detentan el poder deben mantener sistemas de información que lleguen a toda la ciudadanía, pero además es importante el apoyo que la misma ciudadanía proporciona al proceso de integración. Por otro lado, como muestra Sinnot (1997) en un estudio relativo al caso europeo, es más importante aún saber el grado de conocimiento de la ciudadanía sobre el proceso de integración. Un escaso conocimiento demuestra un déficit de información, y por lo tanto, un déficit democrático. El autor muestra además cómo una ciudadanía

informada y concedora del proceso de integración tiende a evaluar positivamente dicho proceso y a apoyarlo.

Se utilizaron datos de la encuesta "Identidad nacional" (módulo 2003) ISSP llevada a cabo en Uruguay en el año 2004 por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Esta encuesta se realiza en varios países del mundo, y es la primera vez que se realiza para nuestro país. La encuesta incluye cuatro preguntas con referencia al MERCOSUR:

1. ¿Qué tanto ha escuchado o leído acerca del MERCOSUR?
2. En general, Ud. diría que Uruguay, ¿se beneficia o no se beneficia por ser miembro del MERCOSUR?
3. ¿Qué tanto está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: Uruguay debería aplicar las decisiones del MERCOSUR, aún si no está de acuerdo con ellas.
4. ¿Si hoy hubiera un referéndum para decidir si Uruguay se mantiene o no como miembro del MERCOSUR, Ud. votaría a favor o en contra?

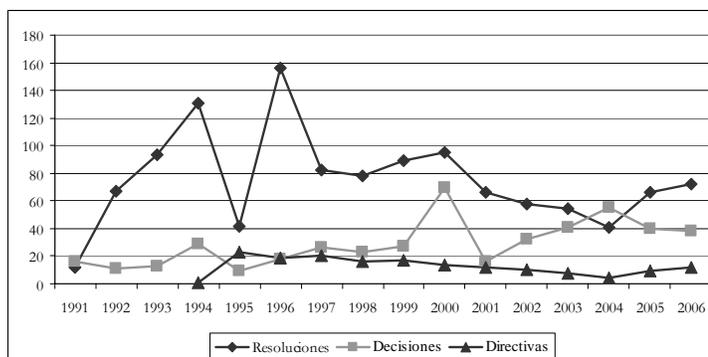
La metodología utilizada para el análisis de los datos fue la de modelos *probit*.

5. Análisis del déficit institucional del MERCOSUR

Capacidad de decisión

El gráfico 1 muestra la evolución del número de normas aprobadas por los diferentes órganos decisorios: GMC, CMC y CCM. Una primera lectura del gráfico sugiere trayectorias diferentes en el número de normas aprobadas por los diferentes órganos. Mientras que las resoluciones del GMC se incrementaron anualmente durante el período de transición hasta alcanzar un pico en 1996, luego se mantuvieron sin muchos cambios entre 1997 y 2000 y experimentaron un período de caída anual entre 2001 y 2004, el número de decisiones del CMC ha ido creciendo a lo largo de la historia del MERCOSUR. Las directivas aprobadas no han variado mucho en cantidad anual desde la creación de la CCM.

Gráfico 1. Número de normas aprobadas por los órganos decisorios del MERCOSUR, 1991- 2006



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SM

La disparidad en las trayectorias está relacionada con las diferentes funciones de los órganos decisorios. El CMC se encarga de la conducción del proceso de integración, mientras que el GMC y la

CCM regulan cuestiones más técnicas sobre el bloque. Por esta razón es que la producción del CMC se ha incrementado a medida que el bloque ha encontrado dificultades en el funcionamiento. Por el contrario, el GMC ha encontrado dificultades para la aprobación de resoluciones en momentos de crisis del bloque, lo cual se percibe claramente en el gráfico. Por lo tanto, el número de normas aprobadas, si bien refleja las dificultades políticas y económicas del bloque, no se convierte en un determinante del desempeño institucional. En los períodos de crisis la capacidad de decisión medida a través del número de normas aprobadas no se ve erosionada.

El MERCOSUR y el Arancel Externo Común

El arancel externo común (AEC) del MERCOSUR es uno de los principales instrumentos de política comercial del bloque, y como tal ha sido una de las decisiones más controversiales dentro el mismo. En la medida que el Tratado de Asunción plantea conformar un mercado común y en la cumbre de Ouro Preto en 1994 se ratifica la creación de una unión aduanera, es necesario aplicar un arancel único a importaciones provenientes de terceros mercados. Es claro que la uniformización de los aranceles aplicados por cada país no puede ser una tarea fácil, más aún en la medida que los países del MERCOSUR partieron de niveles arancelarios muy diferentes para algunos productos. Sin embargo, puede argumentarse que la negociación del AEC para el MERCOSUR, el cual ya ha pasado varios plazos sin haber sido aprobado para el universo de productos, ha avanzado pero también retrocedido.

De acuerdo con el marco propuesto por Hammond, Keeney y Raiffa (2000), toda decisión debe comenzar por la definición de un **problema**. En el caso del MERCOSUR, el problema de fondo que llevó al establecimiento de una unión aduanera y por consiguiente a la aprobación de un arancel externo común, es, de acuerdo con lo plasmado en el Tratado de Asunción, la necesidad de ampliar los mercados como una condición fundamental para “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”.

Una vez definido el problema, debe plantearse con cuidado el **objetivo** (o los objetivos) al que se desea llegar. El principal objetivo que se plantearon los países del MERCOSUR para abordar el problema del desarrollo económico fue mejorar el posicionamiento externo, mejorando las relaciones comerciales de los países. Puede argumentarse además que existieron otros objetivos complementarios, como puede ser la búsqueda de una estrategia regional frente a la apertura unilateral a otros países o bloques.

Las **alternativas** para alcanzar dichos objetivos eran varias: creación de una zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común, profundización de acuerdos bilaterales como los que los países habían firmado en la década de los ochenta o negociación multilateral en el ámbito de la ALADI o la OMC. Primó la alternativa de la creación de un mercado común, que supone una zona de libre comercio entre los países miembros y la adopción de una política comercial común con terceros mercados. En ese escenario, existió una alternativa dominante: el arancel externo era el instrumento que debía utilizarse para ambos escenarios. Buscando ello, el arancel intrazona, es decir,

el arancel aplicado a bienes que circulan al interior del bloque, se reduciría a cero para conformar la zona de libre comercio; mientras que para terceros mercados, debería adecuarse para aplicar una tarifa común a un mismo producto, pero buscando la competitividad de la región.

Esta fue una de las **consecuencias** más importantes de la decisión adoptada. El arancel externo es un instrumento de política comercial muy relevante en los países de la región. En primer lugar, porque en algunos países sirvió históricamente como un importante instrumento recaudador, como el caso de Paraguay, donde la carga fiscal sobre el comercio exterior era de 19,1% en 1991 e incluso aumentó a 21,9% en 1995. Por otro lado, si bien Argentina no utilizaba el AEC explícitamente como un instrumento recaudador de importancia, al momento de formado el MERCOSUR aplicaba una tasa estadística de 3% a las importaciones del resto del mundo. En Uruguay, el AEC es también utilizado para otros fines: el nivel arancelario de determinados productos está determinado en niveles reducidos de manera de promover la actividad y las exportaciones de algunas industrias.

La alternativa elegida determina las consecuencias pero también supone realizar ciertas **transacciones**, es decir, renunciar a ciertos beneficios que podrían estar asociados a otras alternativas. Para los países del MERCOSUR, la principal transacción de establecer un AEC en el marco de un proyecto de liberalización comercial sería la modificación de la política comercial relacionada con el arancel. Esto significaba no sólo modificar los niveles arancelarios, sino también adecuar otras medidas de política comercial directas o indirectas, como por ejemplo la existencia de regímenes especiales de importación.

En todo proceso de toma de decisiones pueden existir **incertidumbres**: si se cumplen los plazos del cronograma de adecuación, y una vez que se empieza a atrasar, con respecto a los tiempos en que se va a desarrollar. También debe tenerse en cuenta la **aversión al riesgo** de los propios agentes que toman la decisión: la adecuación de los respectivos aranceles a un AEC puede tener consecuencias importantes sobre las economías de los países, modificando no sólo los flujos de comercio sino también la estructura productiva por sector y el empleo.

La decisión de incorporarse a un bloque económico y comercial de las características del MERCOSUR supone para los países la necesidad de adoptar una serie de **decisiones vinculadas**, teniendo en cuenta las consecuencias derivadas de la adopción de un AEC. En primer lugar, es necesario plantear la readecuación de los instrumentos de recaudación fiscal. Los países deben abandonar paulatinamente el arancel externo como instrumento recaudador, sobre todo si el objetivo final es promover el libre comercio. En segundo lugar, en caso que quiera mantenerse una cierta estructura productiva previa a la firma del acuerdo, deben pensarse políticas específicas de protección o incentivos para que la adecuación del arancel externo no impacte de forma tan pronunciada sobre los sectores que pierden la protección derivada de altos aranceles a las importaciones. En tercer lugar, debe evitarse medidas de política comercial que vayan en contra de las decisiones del bloque, de manera de mantener la coherencia del mismo.

Los plazos de convergencia del AEC: un caso de estancamiento

En diciembre de 1994, en la Cumbre de Ouro Preto, donde se terminó por definir el MERCOSUR luego de pasado el período de transición de cuatro años previsto en el Tratado de Asunción, se aprobó la decisión 22/94 que determina el AEC del bloque, tomando como base las negociaciones acerca de los niveles arancelarios, los plazos de convergencia y los listados de excepciones realizadas en los meses precedentes. Estas negociaciones no habían estado exentas de problemas. El principal obstáculo había sido la negociación del AEC a aplicarse sobre los bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Finalmente, se aprobó un AEC para el 88% del universo arancelario, se aprobaron listas de excepciones para los países, plazos de convergencia para la adecuación del AEC para bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones, y un listado de excepciones al AEC derivado de la aplicación de un régimen de adecuación.

Los plazos previstos en Ouro Preto no fueron cumplidos. A la fecha, aún siguen existiendo listas de excepciones al AEC para bienes de capital, informática y telecomunicaciones y listas de excepciones nacionales. La decisión 38/05 prorroga hasta diciembre de 2008 los plazos de vigencia de las listas de excepciones nacionales, las cuales pueden contener hasta 100 ítems para Paraguay y Uruguay y 50 ítems para Argentina y Brasil. Hoy en día, los plazos de convergencia para bienes de capital están fijados para el año 2009 para bienes de capital (decisión 40/05) y para 2012 para bienes de informática y telecomunicaciones (decisión 13/06).

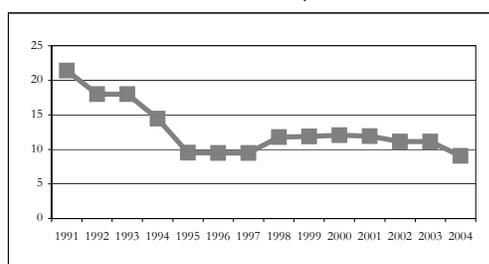
Los plazos de convergencia del AEC se han aplazado en varias oportunidades a lo largo de la historia del bloque. En ese sentido, puede entenderse que existe una situación de estancamiento con respecto a la aplicación de un arancel común para el universo arancelario. ¿Cómo se llega a esta situación? Básicamente, existen dos áreas problemáticas en la negociación del AEC, que son los bienes de capital y los bienes de informática y telecomunicaciones. Argentina, Paraguay y Uruguay han aplicado históricamente aranceles bajos a este tipo de productos, de manera de promover la producción de ciertas industrias. Brasil, en cambio, al tener una industria de bienes de capital más desarrollada que el resto de la región, ha aplicado aranceles más altos y busca determinar el nivel general del AEC a estos niveles. Las dificultades para la negociación del AEC para esta lista de productos sensibles estuvieron planteadas incluso en el período de negociaciones del AEC, antes de la aprobación del mismo. Puede argumentarse que el bloque llega a esta situación de estancamiento debido a que los miembros no tuvieron en cuenta la aversión al riesgo al momento de tomar la decisión de aprobar un AEC para el universo arancelario. Los países acordaron adecuar el arancel de dichos productos y aumentarlo con respecto al nivel histórico, pero las negociaciones al respecto nunca llegaron a concretarse.

Un caso de inestabilidad decisoria: la suba de tres puntos porcentuales del AEC en 1997

Sin embargo, el no cumplimiento de los plazos de convergencia no es el único problema del bloque en relación con el AEC. En 1997, apenas dos años después de que el AEC comenzara a regir,

la decisión 15/97 aprobó aumentar transitoriamente el mismo en tres puntos porcentuales, exceptuando de este aumento a 149 ítems arancelarios. La razón de este aumento fue el pedido por parte de Argentina para absorber la tasa estadística de 3% al arancel externo que venía aplicando, debido a reglamentaciones de la OMC. El aumento fue apoyado por Brasil, en la medida que le permitía financiar su programa de ajuste fiscal. Si bien los países no estaban obligados a efectuar dicho aumento, y Uruguay en un principio se opuso a dicha medida, los cuatro socios terminaron por adherirse a la misma. El aumento de tres puntos porcentuales se mantuvo desde 1998 hasta 2000, para luego caer a un 2,5% en 2001 y de 1,5% por dos años más. A partir de 2004 el AEC volvió a sus niveles normales. El aumento transitorio es fácilmente apreciado en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Evolución del AEC, 1991- 2004



El gráfico muestra que el AEC promedio en el año 2005 no es muy diferente al de 1996. En diez años de funcionamiento de la unión aduanera, los avances fueron muy escasos y hubo contramarchas en el proceso.

La principal razón es que los países, al tomar la decisión de conformar un mercado común, el que suponía también una unión aduanera, no tuvieron en cuenta las consecuencias de la adopción de un AEC: pérdida de recaudación fiscal asociada a este instrumento. Tampoco se tomaron las decisiones vinculadas necesarias, como ser la adecuación de una política fiscal desligada al instrumento arancelario. La consecuencia fue una política que contradecía a las decisiones tomadas en el ámbito del MERCOSUR, y que, de acuerdo con algunos agentes, afectó la imagen del bloque.

Un caso de balcanización: perforaciones al AEC

Si bien los aranceles externos de los países, como vimos, fueron adecuados al AEC para la mayor parte de los ítems arancelarios, en la práctica los aranceles cobrados son en promedio menores. Esto se debe, entre otras cosas, a la existencia de las llamadas “perforaciones” al AEC, generadas por la existencia de regímenes especiales de importación por parte de los países de la región. Los regímenes especiales de importación, existentes en los cuatro países del MERCOSUR, consisten en exoneraciones de impuestos aduaneros y otros gravámenes a las importaciones de determinados bienes o de bienes dedicados a determinados sectores. Suelen utilizarse con el fin de fomentar la producción y las exportaciones de algunas industrias o sectores concretos (como por ejemplo el régimen de insumos agropecuarios en Uruguay) o de exonerar el pago de impuestos a determinadas actividades (exención de gravámenes a instituciones educativas o culturales). Cuando

las importaciones de determinado bien ingresan bajo un régimen especial, el arancel cobrado difiere del arancel que teóricamente se debiera aplicar (que en la mayoría de casos coincide con el AEC). Por este motivo es que se habla de “perforaciones” al AEC.

La problemática de la existencia de regímenes especiales de importación ha sido considerada en forma especial por la CMC en los últimos años. En efecto, en el año 2000 se determina como fecha límite a la eliminación de los diferentes regímenes de importación el 1º de enero de 2006. El plazo fue prorrogado por la decisión 33/05 al 31 de diciembre de 2007. Los regímenes especiales que deben ser eliminados son, de acuerdo con la CMC aquellos “adoptados unilateralmente por los estados parte” que implican “la exención total o parcial de los derechos aduaneros que gravan la importación definitiva de mercaderías que no tengan como objetivo el perfeccionamiento y posterior exportación de las mercaderías resultantes para terceros países” (decisión 33/05).

Algunos regímenes especiales son tolerados por tener “impacto económico limitado o finalidad no comercial” (decisión 03/06). Para el caso de Uruguay, la lista incluye 17 regímenes, entre los que se encuentran las franquicias diplomáticas, instituciones de asistencia social, ley del libro y exoneraciones a instituciones de enseñanza e institutos culturales. Por otro lado, los regímenes de *drawback* y admisión temporaria, que son los de mayor importancia en cada uno de los países del MERCOSUR, son admitidos para funcionar hasta el año 2010 únicamente para el comercio intrazona (decisión 32/03).

Sin embargo, existe un tipo de regímenes especiales que tienen fuerte impacto económico pero que la CMC excluye explícitamente de la reglamentación y también de las listas de excepciones: las áreas aduaneras especiales y a las zonas francas (ver decisión 8/94). En Brasil, la Zona Franca de Manaus exime del pago de aranceles a las importaciones de bienes que tengan como destino la región de Amazonas, y reduce un 88% el arancel cuando el destino es el resto del país (Berlinski et al, 2006). En Argentina, el Área de Tierra de Fuego también funciona como una importante zona franca. Ambas áreas aduaneras especiales fueron consideradas en las negociaciones para la conformación del MERCOSUR, y en agosto de 1994 en Buenos Aires el CMC fijó como plazo máximo de funcionamiento de ambos regímenes el 1º de enero de 2013. Por este motivo no se incluyen en las decisiones para reglamentar y eliminar los regímenes especiales de importación.

A pesar de los esfuerzos por eliminar o armonizar los regímenes especiales de importación que generan desvíos y perforaciones del AEC, la permanencia de regímenes de zonas francas que explícitamente quedan fuera de la decisión 33/05 supone una clara contradicción a la decisión de la adopción de una política comercial común. Estaríamos ante un caso de balcanización en la toma de decisiones: dentro del bloque se toman decisiones inconsistentes. Puede afirmarse que la decisión vinculada de eliminar los regímenes que generan perforaciones al AEC y que tienen efectos sobre el comercio de los países se tomó, en forma tardía, pero además en forma incompleta, y eso es lo que genera una situación de balcanización.

Capacidad de implementación

Gran parte de las decisiones, resoluciones y directivas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR no entran en vigencia en forma automática. Para garantizar que la normativa del bloque no entre en contradicción con la normativa vigente en los países, cada país, mediante el procedimiento que considere más apropiado, debe incorporar la norma MERCOSUR a su respectivo ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, existe un porcentaje muy alto de normas que no son incorporadas a los respectivos sistemas legislativos.

El problema de la incorporación de normas del MERCOSUR a los sistemas jurídicos de los estados miembros no es nuevo, y ha sido incluso señalado como “la dimensión más visible del déficit institucional del proceso” (da Motta Veiga, 2003: 14). La incorporación de normas del MERCOSUR es claramente un problema de corte jurídico, pero también puede ser analizado como un problema político intrínseco a las instituciones del bloque.

El sistema de incorporación de normas está definido en el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, y si bien existen normas posteriores para mejorar el sistema, en esencia el mismo no ha sido modificado. No entraremos en detalle en los problemas jurídicos específicos que presenta el sistema, que tienen que ver con la necesidad de incorporar las normas a los sistemas jurídicos nacionales y con el intento de que dicha incorporación se realice al mismo tiempo en los cuatro países. Esta necesidad de “vigencia simultánea” genera un atraso en la aplicación de las normas y da al mismo tiempo poder a los países para jugar con los tiempos de aplicación de las mismas. Esto puede ser posible además porque no existen procedimientos únicos en cada país para la incorporación de las normas a los respectivos sistemas legales. En este sentido, en octubre de 2003 se estableció un acuerdo interinstitucional entre el CMC y la CPC para que esta última supervise los procedimientos parlamentarios para la incorporación de normas. Sin embargo, en la mayoría de los países, el procedimiento preponderante para la incorporación de normas es la vía ejecutiva.

De acuerdo con Pérez Antón (2001), al año 2000 se había incorporado un 34% de aquellas normas que necesitaban serlo, es decir, habían sido incorporadas 254 normas de las 741 que necesitaban serlo para comenzar a regir, mientras que 387 normas no necesitaron incorporación. Al finalizar el año 2003, un 49,3% de las normas que necesitaban ser incorporadas lo habían sido (Rivas, 2006) y en marzo de 2006 un 50,3% de las normas que necesitaban ser incorporadas estaban vigentes en los cuatro países del bloque (INTAL, 2007).

Cuadro 2. Porcentaje de incorporación de normas, 2001-2006

Año	Total	Decisiones	Resoluciones	Directivas
2001	34,0	35,0	31,9	48,6
2003	49,3	s/d	s/d	s/d
2006*	50,3	39,6	51,5	61,9

*hasta marzo

Fuente: Pérez Antón (2001), Rivas (2006) y INTAL (2007)

El aumento del porcentaje estaría señalando una mejor *performance* entre 2001 y 2006 en la incorporación de los tres tipos de normas, como muestra el cuadro 2. Se estarían confirmando con esto los esfuerzos por mejorar el mecanismo. Sin embargo, estos números deben ser vistos con cuidado, ya que el aumento del porcentaje puede deberse a otros motivos.

La eficiencia se debe medir en este caso a través de siguiente ratio:

$$Eficiencia = \frac{NI}{NRI} , \text{ donde } NI \text{ refiere a las normas efectivamente incorporadas y } NRI \text{ a las}$$

normas que requieren incorporación del total de normas aprobadas.

Un aumento de este ratio puede deberse a un aumento del numerador, es decir el número de normas incorporadas, y en ese caso estaríamos confirmando la mejora en la eficiencia en la incorporación de normas del MERCOSUR. Sin embargo, el ratio también puede aumentar al disminuir su denominador, que puede deberse a una caída del número de normas aprobadas y/o del subconjunto de ellas que requiere un proceso de incorporación para entrar en vigencia.

La eficiencia en la incorporación de normas debe ser medida en función de las normas que requieren ser incorporadas, no del total de normas aprobadas. Como se señala en INTAL (2007: 74), considerando todas las normas aprobadas entre 1991 y marzo de 2006, un 49,1% de las decisiones no requieren incorporación, mientras que el porcentaje es bastante menor para el caso de las resoluciones (30,6%) o de las directivas (24,4%). Los porcentajes difieren en gran medida cuando consideramos únicamente el período 2001- 2006, en el que la eficiencia habría aumentado. En este período, 79,3% de las decisiones, 29% de las resoluciones y 17,9% de las directivas no requirieron ser incorporadas. El alto porcentaje de las decisiones que entran en vigencia en forma automática se debe a que la amplia mayoría de decisiones adoptadas en el período 2001-2006 corresponden a decisiones que regulan aspectos internos del bloque, como ser aspectos institucionales.

Por lo tanto, podríamos afirmar que efectivamente la eficiencia en la incorporación de normas aumentó en el último quinquenio, y si bien la relación de causalidad debería ser estudiada más a fondo, puede argumentarse que las decisiones adoptadas al respecto fueron efectivas. De cualquier manera, el porcentaje de incorporación es aún bajo: a marzo de 2006 no estaban vigentes casi la mitad del total de normas aprobadas que requieren ser incorporadas para entrar en funcionamiento. A pesar de que los esfuerzos por mejorar este aspecto institucional del MERCOSUR han mostrado ciertos resultados, deben seguir dedicándose esfuerzos por mejorar la capacidad de implementación del bloque.

5.3. Capacidad de rendición de cuentas

En primer lugar, se estudia el conocimiento de la ciudadanía uruguaya acerca del proceso de integración, y los factores que inciden en el mismo. Para medir el conocimiento se trabajó con los resultados de la pregunta “¿Qué tanto ha escuchado o leído acerca del MERCOSUR?”.

**Cuadro 4. Frecuencias originales de la pregunta
“¿Qué tanto ha escuchado o leído acerca del MERCOSUR?”**

Nº casos	Porcentaje
----------	------------

Mucho	136	12,3
Bastante	358	32,3
Poco	469	42,3
Nada	143	12,9
No puede elegir	2	0,2
Total	1.108	100,0

Un 12,9% de la población encuestada nunca escuchó ni leyó algo acerca del MERCOSUR, lo cual supone un porcentaje muy elevado dado el año de la encuesta. Por otro lado, un 42,3% de los ciudadanos ha escuchado muy poco sobre el MERCOSUR, mientras que 44,6% han escuchado o leído bastante o mucho. Tomando en cuenta estos resultados, se construyeron cuatro variables *dummies* a ser utilizadas en los modelos de análisis que se presentarán más adelante. La primera de ellas se denomina “desconocimiento”, y toma valor 1 cuando los encuestados responden “nada” a esta pregunta. Las otras tres variables toman valor 1 cuando los ciudadanos responden “poco”, “bastante” y “mucho” respectivamente a la pregunta señalada, y son denominadas de igual modo.

En segundo lugar, estudiaremos el apoyo que presentan los ciudadanos uruguayos al proceso de integración. Este apoyo se medirá teniendo en cuenta las respuestas a las preguntas “*En general, Ud. diría que Uruguay, ¿se beneficia o no se beneficia por ser miembro del MERCOSUR?*” y “*¿Qué tanto está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: Uruguay debería aplicar las decisiones del MERCOSUR, aún si no está de acuerdo con ellas*”. En base a estas dos preguntas, se construyó la variable “apoyo al proceso de integración”, que toma seis posibles valores: no apoyo fuerte y débil, apoyo débil, fuerte e incondicional y no sabe/ no opina.

Cuadro 7. Apoyo al proceso de integración

	Nº casos	Porcentaje
Apoyo incondicional	126	11,4
Apoyo fuerte	176	15,9
Apoyo débil	256	23,1
No apoyo débil	296	26,7
No apoyo fuerte	152	13,7
No sabe	102	9,2
Total	1.108	100,0

El apoyo al MERCOSUR por parte de la ciudadanía uruguaya es importante -un 50,4% de la población expresa apoyo al proyecto de integración- aunque en pocos casos se trata de un apoyo incondicional. En general, la población considera que el proyecto es beneficioso para el país, pero no cree que Uruguay deba aplicar las decisiones del MERCOSUR que van contra sus intereses, por lo se considera que expresa un apoyo débil. Únicamente un 11,4% expresa un apoyo incondicional. Por otro lado, un 40,4% de los encuestados no apoya el proceso, aunque dos terceras partes de ellos expresa un no apoyo “débil”, es decir, no son tan categóricos a la hora de opinar en contra del MERCOSUR.

Por último, existe una cuarta pregunta que releva si el ciudadano votaría a favor de un referéndum que mantuviera a Uruguay como miembro del MERCOSUR. Estudiando las frecuencias

originales, encontramos que el porcentaje de ciudadanos que votaría a favor es muy alto -casi 68%-, lo que muestra que ciudadanos que en las preguntas anteriores se habían mostrado opuestos al proceso de integración votarían de cualquier manera a favor del MERCOSUR en un posible referéndum.

Cuadro 8. Frecuencias originales de la variable “¿Si hoy hubiera un referéndum para decidir si Uruguay se mantiene o no como miembro del MERCOSUR, Ud. votaría a favor o en contra?”

	Nº casos	Porcentaje
Votaría a favor	750	67,7
Votaría en contra	151	13,6
No puede elegir	206	18,6
No responde	1	0,1
Total	1.108	100,0

¿Quiénes conocen al MERCOSUR?

El primer modelo que presentamos estudia cuáles son los factores que determinan un desconocimiento de los ciudadanos uruguayos sobre el MERCOSUR. Para ello, se tomó como variable independiente la variable “desconocimiento” presentada en la sección anterior y se desarrolló un modelo *probit* que explica la probabilidad de no conocimiento del proceso en función de variables que dan cuenta de las características personales del encuestado: sexo, edad, educación, ingresos familiares y autopercepción dentro del espectro ideológico derecha - izquierda. El cuadro 9 reporta los resultados de dicho modelo.

Cuadro 9. No conocimiento sobre el proceso de integración, modelo *probit*

Variable	Coefficiente	Error estándar	Efecto marginal
Hombre	-0,36**	0,13	-0,05
Joven	0,10	0,17	0,01
Mayor	-0,29*	0,15	-0,04
Espectro ideológico	0,21**	0,07	0,03
Secundaria incompleta	-0,81***	0,16	-0,09
Secundaria completa	-0,88***	0,20	-0,08
Estudios terciarios	-1,54***	0,29	-0,12
Ingresos familiares	-0,10*	0,04	-0,01
Constante	-0,67*	0,27	

Pseudo R²= 0,1740

***p< 0,001; **p< 0,01; *p< 0,1

Los resultados indican que ser hombre, mayor de 55 años, y con estudios secundarios o terciarios aumenta la probabilidad de conocer más sobre el proceso de integración, mientras que ser menor de 30 años disminuye dicha probabilidad. El nivel de ingresos familiares también incide positivamente sobre el conocimiento sobre el proceso. En general, estos resultados son similares a los estudios realizados para el caso europeo: los hombres, las personas mayores y las personas con mejores ingresos tienden a estar mejor informados acerca del proceso de integración.

La variable que más incide sobre la probabilidad de conocer sobre el proceso de integración es la educación. Como vemos, los coeficientes de las tres variables *dummies* que recogen información sobre la educación del ciudadano presentan gran significación dentro del modelo y, como fue señalado, signo negativo, lo que indica que el nivel educativo incide negativamente sobre el hecho de no conocer el proceso de integración. Estos resultados también son consistentes con la literatura sobre el tema.

Por último, la variable *espectro político* nos indica que cuanto más a la derecha se sitúe el encuestado (mayores valores de la variable), mayor probabilidad tendrá de desconocer el proceso de integración. Esta variable también es significativa.

¿Quiénes apoyan al MERCOSUR?

Para estudiar las características que hacen que el ciudadano exprese apoyo por el proceso de integración, se construyó un modelo *probit* que toma como variable dependiente el índice de apoyo al MERCOSUR. En este caso, se construyó una variable *dummy* que toma valor 1 cuando el índice toma los valores 3, 4 o 5, es decir, cuando la persona expresa apoyo por el proceso de integración, ya sea débil, fuerte o incondicional. Se incluyen varios grupos de variables explicativas. En primer lugar, se incluye tres variables *dummies* que relevan el nivel de conocimiento de los ciudadanos acerca del proceso de integración. Se tomaron también dos variables de tipo económico, siguiendo la literatura sobre el caso europeo. En tercer lugar, también siguiendo a los estudios sobre la UE, se tomaron dos variables que hacen al sentimiento de pertenencia al país y al continente. Por último, se incluyeron una serie de variables de control, principalmente características sociodemográficas del encuestado: sexo, edad, educación. Los resultados de este modelo se muestran en el cuadro 10.

Cuadro 10. Apoyo al proceso de integración, modelo *probit*

Variable	Coefficiente	Error estándar	Efecto marginal
Desconocimiento	-0,62***	0,19	-0,24
Conoce poco	-0,50***	0,13	-0,20
Conoce bastante	-0,39**	0,14	-0,15
Orgullo economía	0,25**	0,10	0,10
Libre comercio	0,10	0,08	0,04
Cercanía país	0,09	0,06	0,04
Cercanía continente	-0,15**	0,05	-0,06
Edad	0,00*	0,00	0,00
Estudios terciarios	0,10	0,11	0,04
Estudios secundarios	-0,00	0,11	0,00
Constante	0,43*	0,22	

Pseudo R²= 0,0332

***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,1

Las variables referidas al conocimiento del ciudadano sobre el proceso de integración fueron incluidas en el análisis con el fin de testear una de las hipótesis que se manejan en este trabajo: un mayor nivel de conocimiento se traduce en mayor apoyo al proceso. Los resultados de estas variables

deben ser comparados con respecto a la variable *dummy* omitida, es decir, presentar un conocimiento alto. Los resultados del modelo confirman la hipótesis. En el cuadro 10 puede verse que las tres variables presentan alta significación, y con coeficiente de signo negativo, es decir, conocer poco o no conocer el proceso disminuye la probabilidad de apoyar al MERCOSUR. El efecto marginal calculado nos indica que no haber escuchado o leído nunca sobre el MERCOSUR reduce un 24% la probabilidad de expresar apoyo por el proceso de integración con respecto a aquellas personas que indican haber escuchado “mucho” sobre el proceso de integración. A su vez, conocer “poco” el MERCOSUR reduce 20% dicha probabilidad, mientras que conocer “bastante” lo hace 15%.

Las variables económicas incluidas tienen el efecto opuesto: demostrar orgullo por los logros económicos alcanzados por Uruguay aumenta la probabilidad de apoyar al MERCOSUR. De esta manera, estar orgulloso de los logros económicos alcanzados lleva a expresar apoyo por el MERCOSUR. La otra variable económica incluida, que relevaba sobre los beneficios del libre comercio, no es significativa en el modelo.

Siguiendo a Hooghe y Marks (2004), en el modelo se incluyeron dos variables que relevan el sentimiento de pertenencia del ciudadano al país y al continente. Encontramos que sentirse uruguayo si bien tiene un efecto positivo sobre el apoyo al MERCOSUR, no es significativo. El sentimiento de pertenencia al continente, por el contrario, sí resulta significativo, pero el signo del coeficiente es el opuesto al esperado: aquella persona que se sienta identificada con el continente sudamericano, tiene menor probabilidad de apoyar al MERCOSUR. Esto puede explicarse porque de hecho el continente abarca más que el MERCOSUR, y la autoidentificación con una y otra región es claramente diferente.

Puede verse que en el caso de expresar apoyo al MERCOSUR, las características socio-demográficas presentan menor incidencia. Si bien la edad medida en años resulta una variable significativa al modelo, sus efectos marginales sobre la probabilidad de apoyar al proceso de integración son prácticamente nulos. A su vez, la educación tiene poca significación.

Voto por el MERCOSUR

Por último, intentaremos explicar el voto a favor del MERCOSUR en un hipotético referéndum para mantener a Uruguay como miembro del mismo. Como ya analizamos, casi un 68% de la ciudadanía votaría a favor, mientras que únicamente un 54,6% expresa algún tipo de apoyo al MERCOSUR. Dos variables -orgullo por la forma en que funciona la democracia y sentimiento de ser representado por los partidos políticos- fueron incluidas en un tercer modelo *probit* que tiene como fin explicar el voto a favor del MERCOSUR en un referéndum que evalúa la permanencia de Uruguay dentro del bloque.

Cuadro 11. Voto a favor en referéndum para mantener a Uruguay como miembro del MERCOSUR

Variable	Coefficiente	Error estándar	Efecto marginal
Desconocimiento	-0,87***	0,12	-0,33
Orgullo democracia	-0,18***	0,05	-0,06
Sin partido	-0,17*	0,10	-0,06

Edad	-0,004*	0,00	-0,001
Estudios terciarios	0,28*	0,11	0,09
Secundaria completa	0,23*	0,12	0,08
Constante	1,14***	0,18	

Pseudo R² = 0,0690

***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,1

Como en el modelo anterior, no conocer el proceso de integración lleva a que el ciudadano vote en forma negativa en el referéndum. Esto sería consistente con el modelo que explica el apoyo al MERCOSUR. El desconocimiento disminuye 33% la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR, lo cual supone un muy fuerte efecto.

Como ya fue señalado, en el modelo se incluyó la variable “orgullo por la democracia” que mide cuán orgulloso se siente el ciudadano por el funcionamiento de la democracia en nuestro país. Esta variable pretende captar la “cultura democrática” del uruguayo y ver cuánto incide en la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR en un posible referéndum. La hipótesis se vería verificada: la cultura democrática de los uruguayos indica un voto positivo por el proceso de integración. Es decir, aquellos que se sienten muy orgullosos acerca del funcionamiento de la democracia en Uruguay presentan mayor probabilidad de votar a favor del MERCOSUR.

En Moreira (1997) se remarca el protagonismo que han tenido los partidos políticos en la construcción de la cultura política uruguaya. De acuerdo con nuestros resultados, no presentar preferencia partidaria disminuye en 6% la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR. Más allá de las posturas de los diferentes partidos políticos frente al proceso de integración, no presentar preferencia por ningún partido político lleva al ciudadano a votar en contra del MERCOSUR. Es importante agregar que en la construcción del modelo, se testeó el mismo incluyendo como variable independiente “espectro ideológico”, pero no resultó una variable significativa en el análisis. Es entonces el sentimiento de pertenencia a un partido y no la posición dentro del espectro derecha-izquierda lo que influye sobre el voto en el referéndum. Las variables que recogen las características sociodemográficas de los ciudadanos presentan resultados significativos: la edad incidiría negativamente sobre la probabilidad de votar a favor, mientras que tener estudios terciarios o secundarios inciden en forma positiva.

Conclusiones

En este trabajo fueron analizadas en detalle dos de las decisiones más importantes del MERCOSUR: la adopción del AEC y la negociación con la UE. El análisis, siguiendo la metodología de toma de decisiones “proactiva”, muestra que la capacidad de decisión del bloque presenta problemas que generan situaciones de balcanización, de estancamiento y de inestabilidad decisoria.

Los datos muestran además que, si bien los esfuerzos para solucionarlo han sido de alguna manera efectivos, el problema de la incorporación de normas no se ha resuelto en forma satisfactoria. De hecho, la discusión sobre la forma para mejorar los mecanismos para la incorporación de las

normas aprobadas en el marco del MERCOSUR continúa siendo un punto relevante en la agenda de reforma institucional del bloque.

Este trabajo muestra algunas de las posturas de la ciudadanía uruguaya frente al proceso de integración regional, y encuentra resultados muy significativos. En primer lugar, llama la atención el bajo nivel de conocimiento que presentan los ciudadanos sobre el proceso de integración. Resulta muy llamativo que a más de quince años de la creación del MERCOSUR, exista un 13% de ciudadanos uruguayos que nunca escuchó ni leyó algo sobre el proceso de integración, y un 42% que lo hizo poco. Esto demostraría que existe un problema de transmisión de información a la ciudadanía relacionado con el proceso de integración. El desconocimiento o bajo conocimiento se traduce a su vez en menores niveles de apoyo al proceso y en una menor probabilidad de votar a favor del mismo. Por lo tanto, en la medida que la ciudadanía presente desinformación sobre el proceso, se corre el riesgo de un fracaso electoral en caso que el MERCOSUR se someta a consulta popular.

Bibliografía

- Berlinski, Julio, Marcel Vaillant, Pedro Miranda, Álvaro Ons y Carlos Romero (2006). “Desvíos del AEC y regímenes especiales de comercio”, en Berlinski, J., H. Kume y M. Vaillant (coord.), *Hacia una política comercial común del MERCOSUR*, Siglo XXI, Red MERCOSUR, Buenos Aires.
- Cox, Gary, y Mathew McCubbins (1996). “Structure and Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes”, University of California, mimeo, Berkeley.
- da Motta Veiga, Pedro (2003). “MERCOSUR: en busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: los desafíos de un proyecto en crisis”, Documento de Trabajo 06E, INTAL, ITD, Buenos Aires.
- Hammond, John, Ralph Keeney y Howard Raiffa (2000). *Decisiones inteligentes*, Gestión 2000, Barcelona.
- INTAL (2007). *Informe MERCOSUR No. 11*, BID, Buenos Aires.
- Moreira, Constanza (1997). *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Pérez Antón, Romeo (2001). “Proceso de toma de decisiones en el Mercosur”, en Benecke, Dieter y Alexander Loschky (eds.)- *Mercosur: desafío político*, CIEDLA, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Rivas, Eduardo (2006). “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: un repaso histórico”, Observatorio de la Economía Latinoamericana, No. 62, Málaga.
- Sinnott, Richard (1997). “European public opinion and the European Union: the knowledge gap”, Working Paper N° 126, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.