Globethics Repository



El comercio internacional y la propuesta neoconservadora del Mercosur [International trade and the neoconservative proposal of Mercosur]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Moron de Macadar, Beky
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-09 22:06:46
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220045

Nueva Sociedad Nro.133 Septiembre- Octubre 199 4 , pp. 102-117

El comercio internacional y la propuesta neoconservadora del Mercosur

Moron de Macadar, Beky

Beky Moron de Macadar: Economista uruguaya residente en Brasil. Investigadora del Núcleo de Relaciones Internacionales de la Fundación de Economía y Estadística de Porto Alegre Profesora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Federal de Río Grande do Sul.

La prioridad que los países miembros del Mercosur conceden a la orientación estratégica en términos internacionales privilegia la reforma comercial liberalizante y la exposición a la competencia internacional como medio para introducir cambios estructurales en la economía. Es indiscutible la necesidad de una mayor apertura a las importaciones, pero se puede dudar de la eficacia de esta medida como instrumento inductor de reformas capaces de redinamizar la industria y hacerla más competitiva tanto en el mercado interno como en el mercado internacional.

Los proyectos de integración no son novedad en América Latina. A partir de 1960 hubo varias tentativas de poner en práctica acuerdos regionales y subregionales de integración económica, pero la vulnerabilidad a las oscilaciones y alteraciones globales de acumulación y crecimiento, semejante a otras economías capitalistas del Tercer Mundo, de industrialización tardía, interfirió en esos esquemas y limitó las posibilidades de actuación de acuerdo a sus propios intereses.

La causa de ese fracaso puede ser atribuida a la heterogeneidad de los países, a la escasa interdependencia económica y política y a la vulnerabilidad de sus economías en relación a los acontecimientos en la economía internacional. Este artículo tiene el objetivo de evaluar la funcionalidad del Mercosur para la estrategia de integración externa de los países miembros y pone el énfasis en el análisis del eje brasilero-argentino, que en definitiva es el que da sustentación al Mercosur.

Integración y reestructuración periférica

Desde un punto de vista teórico, la «nueva» teoría del comercio internacional relativa a la organización de la producción a nivel mundial proporciona algunas explicaciones que contribuyen a entender la funcionalidad de la integración en un proceso de reestructuración industrial entre países subdesarrollados (Macadar, 1992). En los últimos años, como resultado de la insatisfacción con la teoría ortodoxa del comercio internacional, surgieron una serie de modelos que implican una variación del enfoque. Ese cambio representa un corte radical en relación a la teoría ortodoxa, ya que la «nueva» teoría se vale de rendimientos crecientes de escala y de la competencia imperfecta para analizar el funcionamiento de la economía internacional. El impacto de esta nueva perspectiva sobre el comercio se refleja en el inusitado aumento de las investigaciones que asocian el análisis de la teoría del comercio internacional con la teoría de la organización industrial. Por otra parte, ese nuevo enfoque pretende compartir con la teoría tradicional el núcleo central de la teoría del comercio. Helpman y Krugman (1986) identifican cuatro áreas donde la teoría tradicional resulta inapropiada para explicar cuestiones constatadas empíricamente: el volumen del comercio; la composición del mismo; el volumen y el papel del comercio intraempresa y de la inversión directa extranjera; y los efectos sobre el bienestar ocasionados por la liberalización comercial.

De acuerdo con la teoría tradicional del comercio, en las diferentes dotaciones de factores de producción de cada país se encuentra la motivación del comercio. Pese a que tal argumento muestra una relación inversa entre países con dotación similar de factores y volumen de intercambio comercial entre los mismos, las observaciones empíricas prueban que prácticamente la mitad del comercio mundial ocurre entre países con dotación similar de factores. Además, tanto la fracción del comercio mundial negociada entre los países centrales como la participación de este comercio en su PIB aumentaron en la posguerra, a pesar de que los países se volvieron cada vez más semejantes. Si la diferente dotación de factores fuera la única explicación del comercio, eso debería reflejarse en la composición del comercio. Sin embargo, los flujos comerciales muestran que una parte sustancial del mismo consiste en intercambio de dos vías de productos que contienen una proporción similar de factores. Ese tipo de comercio intraindustrial parece extraño y difícilmente puede ser explicado por la teoría tradicional.

Cuando se trata del comercio intraempresa y de la inversión directa extranjera, el instrumental de la teoría del comercio internacional es simplemente inadecuado y por eso mismo la nueva teoría pretende suplir esa deficiencia. Por otro lado, con-

forme Helpman y Krugman (1986) los estudios desde el punto de vista de la teoría ortodoxa que tratan de la liberalización del comercio y de sus efectos en términos de bienestar no consiguen captar todos los beneficios. Los modelos tradicionales asocian el comercio con la redistribución de factores, llevando a un aumento de la renta nacional en su conjunto, pero ocasionando una pérdida real para una parcela de los factores. Sin embargo, en la experiencia de liberalización del comercio entre los países de la Unión Europea, así como también en el caso del acuerdo sectorial entre los Estados Unidos y Canadá en relación a la industria automovilística, no hubo una redistribución importante de factores. Al contrario, el aumento de la apertura comercial tuvo como resultado el estímulo a las ganancias de productividad de los recursos que ya existían anteriormente, dejando a todos en una mejor posición. La <nueva>teoría del comercio internacional, al introducir los rendimientos crecientes y la competencia imperfecta, consigue formular una explicación aceptable para esas cuatro cuestiones verificadas empíricamente.

Las economías de escala son muy útiles para explicar algunos de los aspectos particulares de la economía internacional. Con todo, el proceso de incorporación de las mismas a la teoría del comercio internacional fue bastante tardío porque, salvo algunas pocas excepciones, los rendimientos crecientes son inconsistentes con la competencia perfecta. Tomando encuenta las economías de escala y la competencia imperfecta, los autores demuestran que la ventaja comparativa que deriva de la diferente dotación de factores no es la única causa del comercio. Los rendimientos crecientes constituyen un estímulo adicional al comercio y harán que se materialice hasta en los casos en que los países son idénticos en términos de dotación de factores, gustos y tecnología. El motivo de este comportamiento es que producirá una especialización de los países en ciertos bienes, con el objetivo de aprovechar las economías de escala.

Como regla general, existen bienes que se producen con retornos constantes y otros con retornos crecientes. Habiendo una especialización incompleta en algunos sectores, el volumen del comercio tiende a aumentar cuanto mayor sea la diferencia entre la dotación de factores de cada país, pero también cuanto mayor sea el nivel de desarrollo. Por ese motivo, cuando lasestructuras económicas de los países se vuelven muy semejantes, el comercio entre los mismos tiende a ser, principalmente, de tipo intraindustrial. Laestructura industrial de cada país es determinada por su dotación de factores.
Sin embargo, dentro de cada industria hay una gama de productos que se beneficiarían de rendimientos crecientes. Debido a las economías de escala, cada país va a producir un subconjunto de tales productos, en cada industria, seleccionados de

forma más o menos arbitraria, dando lugar a un patrón de comercio intraindustrial. En cambio, el comercio entre países heterogéneos tiene un carácter interindustrial debido a que las ventajas comparativas benefician grupos enteros de productos (Krugman, 1981). Helpman y Krugman muestran que cuanto más nos alejamos de las hipótesis de competencia perfecta y retornos constantes de escala, mayores son las oportunidades de ganancias potenciales de comercio. Dichos autores citan cuatro fuentes importantes de ganancias potenciales: a) efectos sobre la propia producción; b) concentración de la producción; c) racionalización; y d) diversificación.

Los efectos sobre la propia producción.

Los aumentos en la escala deproducción pueden ser interpretados como un tipo de progreso técnico que aumenta la eficiencia de las economías. El aumento de la producción de las firmas que consiguen un poder de monopolio elevado tiene un efecto sobre el bienestar semejante al que se verifica en sectores con retornos crecientes. Esto ocurre porque en la medida en que la competencia internacional se intensifica, las firmas que disputan una fracción mayor del mercado mundial tienden a reducir sus precios y a aumentar la producción como forma de aumentar los lucros.

La concentración de la producción.

Bajo ciertas condiciones, el comercio internacional tenderá a concentrar en un único país la producción de cada industria con rendimientos crecientes. Esto debe ocurrir en dos circunstancias: primero, cuando en el país y en la industria hay economías externas específicas frente a los precios de los factores ecualizados; y segundo,cuando los mercados son contestables[1] .Esa concentración permite obtener una escala de producción a nivel mundial superior a la que cualquier país podría obtener en su propio mercado interno; consecuentemente, los precios de los productos con rendimientos crecientes tenderán a bajar.

La racionalización.

Habiendo libertad para la entrada y para la salida del mercado, en industrias de competencia imperfecta ocurrirá, *ceteris paribus,* una reducción del número de firmas y un aumento de la producción de cada firma, aumentando la productividad en un régimen de rendimientos crecientes.

[1]Ver Baumol (1982) y Helpman & Krugman (1986) para una descripción de los mercados contestable y AraújoJr. (1988) para una aplicación de los mismosa la integración económica.

La diversidad.
El comercio a nivel mundial consigue proporcionar una variedad mayor de productos que cualquier país individualmente, lo que implica beneficios tanto porque los consumidores valorizan la variedad como por la mayor especialización en la producción de bienes intermediarios.

El punto más polémico de la «nueva» teoría del comercio internacional radica en la introducción de la política comercial estratégica. De acuerdo con Krugman (1988), Brander y Spencer sugieren que la política estatal puede ocupar, en la competencia internacional, el mismo papel que juegan los movimientos estratégicos de las empresas que invierten en el aumento de la capacidad de producción interna como forma de disuadir a los competidores. A través de subsidios, el gobierno de un país puede contribuir a que las empresas nacionales estén en condiciones de desestimular la competencia de empresas extranjeras en terceros mercados. De esa manera, al transferir los lucros monopolísticos de empresas extranjeras hacia las nacionales, la política comercial estratégica puede conseguir un aumento de la renta nacional en detrimento de la recibida por otros países. Entretanto, esa estrategia produce resultados más notables entre los países centrales que entre los países de la periferia, debido al mayor poder económico de las empresas multinacionales originarias de los países más industrializados.

Los efectos de la integración económica sobre la producción

El análisis precedente de los fundamentos teóricos de la integración económica permite afirmar que los efectos dinámicos de la integración, así como el ascendente proteccionismo en el comercio internacional y la competencia global, son factores que explican la formación de espacios económicos unificados. En un mundo donde los rendimientos crecientes y la competencia imperfecta ocupan un lugar destacado, el proteccionismo tiende a predominar mientras el libre comercio se torna cada vez más utópico. A pesar del discurso liberal, el comercio mundial continúa sujeto a restricciones; se multiplican las barreras arancelarias y no arancelarias, tales como cuotas de importación, aplicación de derechos compensatorios y de derechos anti-dúmping, exigencias en relación al patrón de calidad de los productos, normas fito o zoosanitarias, normas técnicas, restricciones voluntarias, etc. La reducción unilateral de tarifas aconsej ada por los organismos multilaterales de crédito como forma de aumentar la eficiencia pone en jaque la producción nacional y los puestos de trabajo, pues se trata de una eficiencia de carácter estático. La integración económica produce un efecto superior, ya que torna posible el aumento de la eficiencia de carácter dinámico, al permitir que las empresas de los países miembros de un

esquema de integración puedan contar con mercados más amplios y estables, aprovechando las economías de escala y de amplitud para reducir costos y volverse más competitivas a nivel regional y en los mercados externos.

El proteccionismo de los países centrales, la práctica de la «política comercial estratégica" y la regionalización coaccionan a los países de América Latina para que fomenten la integración económica entre sí, para fortalecer su poder de negociación internacional en los campos económico y político. Además, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones hace que los países de la región busquen nuevos rumbos para retomar la senda del crecimiento económico.

Frente a la globalización ya la regionalización de la economía mundial, los países de América Latina se ven obligados a fortalecer su inserción internacional para no quedar marginados. Para ello es indispensable que se opere la transformación de las estructuras productivas de la región, con la finalidad de que se vuelvan más eficientes. Ese objetivo implica mejorar la productividad que, a su vez, depende del proceso de aprendizaje y difusión del progreso técnico, proceso que sería facilitado por la acción conjunta regional. La integración económica tendría la virtud de aumentar las interdependencias y contribuir para aprovechar las ventajas comparativas estáticas y dinámicas y para reducir los costos de producción. El comercio intraindustrial regional facilitaría la reestructuración productiva sin necesariamente desactivar la industria existente, pues sería posible estimular la especialización intrarrama en una gama menor de productos. La propia especialización dentro del mercado regional produciría un cierto grado de sinergia entre las empresas y las tornaría más eficientes y competitivas. La eficiencia sistémica de la estructura productiva regional, tornada posible gracias a la integración, aumentaría la competitividad externa de los productos y permitiría la inserción competitiva de los países de la región en el mercado internacional.

Frente a los desafíos presentes en la economía internacional, los países de América Latina están reactivando los antiguos esquemas de integración regional y subregional, así como también buscando nuevas asociaciones y redefiniendo sus preferencias. Dentro de laALADI, la iniciativa de los países en condiciones de liderar una recuperación del proceso de integración regional -México, Brasil y Argentina- fue diferente. México optó por una aproximación directa con los Estados Unidos y Canadá. En el caso de Brasil y Argentina, estos países iniciaron en 1986 un proceso de integración subregional ampliado más tarde con el ingreso de Paraguay y Uruguaya través del Mercosur-, con el objetivo de mejorar de forma conjunta la eficiencia

y la competitividad de sus estructuras productivas para adecuarIas a una mejor inserción en la economía mundial.

De acuerdo con la clasificación de Araújo Jr. (1993), se puede prever que los impactos de la integración sobre la producción serían de tres tipos:el primer tipo de impacto sería el simple aumento del comercio, permaneciendo
inalteradas las estructuras industriales anteriores. De esa manera aumentaría el flujo de comercio entre las industrias ya instaladas en más uno de los países miembros que fueran competitivas conforme con los patrones internacionales y que después de la integración practicarían un comercio intraindustrial con base en la diferenciación de productos y en la segmentación de los mercados. Un segundo tipo de efecto se produciría por la especialización intrasectorial y sería el resultado de fusiones, incorporaciones y «joint-ventures», o de la reestructuración de ciertas empresas que pasarían a alterar sus líneas de producción en función de la integración, aprovechando economías de escala y de especialización. Cuando no fuera posible corregir los desniveles de competitividad a través de la diferenciación de los productos o de la especialización intrasectorial, ocurriría un tercer tipo de impacto que consistiría en la relocalización industrial. Sin duda que los beneficios de la integración serían superiores a los costos cuando predominasen los dos primeros tipos de impacto en relación al último.
A ese respecto, el trabajo de Sourrouille y Lucángeli (1992) nos permite hacer un balance preliminar sobre la posible evolución del comercio intraindustrial entre los dos socios mayores del Mercosur[2].

El período estudiado va de 1981 a 1990, por lo tanto no cubre la etapa posterior al Tratado de Asunción (1991). El trabajo sólo refleja el impacto en el intercambio comercial de los protocolos firmados como resultado de los compromisos asumidos por el Programa de Integración y Cooperación Económica (PI CE) entre Brasil y Argentina, de 1986, y el posterior Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, entre ambos países. El análisis de los datos muestra que para el comercio bilateral total de 1.340 millones de dólares en 1984, el coeficiente de comercio intraindustrial (CCINTRA) alcanzó apenas 18%, revelando que en ese año el fenómeno era poco significativo. Apenas 13 grupos de la nomenclatura CUCI a tres
dígitos mostraron CCINTRA superior al 0% Y un valor total mínimo de 10 millones de dólares en transacciones bilaterales para cada uno de ellos. El conjunto de esos

[2]Ese trabajo utiliza los coeficientes desarrollados por Gruber y Lloyd (1975) para estimarel comercio intraindustrial. El coeficiente de comercio intraindustrial (CCINTRA) varía de 0 a 100. Cuando el coeficiente es igual a cero, el comercio es totalmente interindustrial. Un CCINTRA de 100 indica lo opuesto, es decir, un comercio intraindustrial en que el valor de las exportaciones de una rama o industria es igual al de las importaciones.

grupos representó apenas 24,7% del intercambio bilateral total y se concentró en actividades de las industrias químicas, metalmecánicas, minerales en bruto, derivados del petróleo y algunos productos alimenticios.

Ya en el año de 1988, a pesar de que el comercio aumentó apenas 20% en relación al año de 1984, ese aumento se manifiesta casi que en su totalidad en el incremento del comercio intraindustrial. El CCINTRA de los productos manufactureros que había sido de 22,2% en 1984, pasó al 39,5% en 1988 y ese conjunto de productos fue responsable de un 53% del comercio bilateral. El conjunto de grupos CUCI relevantes en 1988 aumentó a 26% y los nuevos grupos incorporados consolidaron la participación de maquinaria y material de transporte, y también la de productos químicos.

Los resultados para 1990 muestran que la expansión del comercio total de productos químicos es superior al 50% y el coeficiente de comercio intraindustrial para ese grupo aumentó de 32,4% en 1988 a 58% en 1990. También en las ramas de maquinaria y aparatos; material eléctrico y material de transporte la expansión del comercio intraindustrial fue de 57% y el CCINTRA aumentó de 47,7% a 61,1 %.

El análisis anterior sugiere que existe un importante potencial para la expansión del comercio y la reestructuración de las empresas en función del mercado ampliado. Sin embargo, las características de los mercados donde se concentró el comercio intraindustrial permite colocar en duda la distribución equitativa de los beneficios de la integración. Las actividades en las cuales el comercio intraindustrial se ha mostrado más dinámico corresponden a los sectores más oligopolizados de la economía, donde prevalece la competencia imperfecta. Participan de ese comercio las mayores empresas de cada país en cada sector[3], ocupando un lugar destacado la presencia de empresas que operan en escala internacional, generando comercio intraempresa. La integración entre países con estructuras de producción concentradas pone en evidencia que el ajuste a través de las fuerzas libres del mercado impide una distribución equitativa de los costos y beneficios, recreando estructuras concentradas también a nivel regional, con grandes posibilidades de manipular precios. El problema es complejo y lleva a que se cuestione la funcionalidad del Mercosur, en su actual estructura, para que el mismo contribuya al desarrollo con equidad, considerándose que el proceso está siendo orientado según principios neoliberales.

[3]Excepto en el caso de la industria metalmecánica donde en algunas actividades predominan las firmas medianas.

A nivel político, el Mercosur refuerza la opción neo liberal del Estado mínimo. Los países miembros renunciaron a utilizar su capacidad de intervención reguladora en el proceso de integración, permitiendo que la reestructuración productiva sea conducida por la lógica de los mercados. Como resultado de la redistribución de la producción, algunas regiones, sectores y grupos sociales están siendo perjudicados más que otros y deberán cargar con los costos de la integración, pues no todos los recursos que quedan ociosos puede ser reaprovechados inmediatamente. Ese es uno de los aspectos donde la naturaleza del proceso se vuelve fundamental, pues el tipo de integración adoptada influye en la distribución de los costos y beneficios. El abordaje de una integración pragmática, gradual y flexible y de equilibrio en los intercambios, en la época en que fue implementado el PICE, constituye un reflejo de la etapa de adopción de políticas macroeconómicas nacionales de carácter heterodoxas. Ya el abordaje de una integración acelerada de mercados que distingue al Mercosur responde a la opción, en los gobiernos de Collor y Menem, por políticas económicas neoliberales que valorizan la actuación de las fuerzas del mercado como medio para alcanzar la «modernidad». En la primera etapa del proceso entre Brasil y Argentina, fueron los protocolos que comandaron el proceso. Tales protocolos preveían la integración en las áreas más diversas: desde aspectos económico-financieros hasta aspectos vinculados con cuestiones sociales y culturales. El Tratado de 1988 mostró una tendencia más conservadora y se centró en los temas comerciales, previendo los acuerdos sectoriales como el principal instrumento integrador. En 1990, con la firma del Acta de Buenos Aires por los presidentes Collor y Menem, el instrumento principal pasa a ser el cronograma de reducciones arancelarias que establece cortes lineales automaticos y generalizados, con el claro objetivo de acelerar el proceso a cualquier costo.

Por el Tratado de Asunción de 1991 que crea al Mercosur, Paraguay y Uruguay se incorporaron al proceso de integración. Estos dos últimos países, que reciben en la ALADI el tratamiento especial de países de menor desarrollo relativo, no consiguieron condiciones más favorables de adesión[4] Al contrario de los procesos de integración iniciados en América Latina en los 50 y 60, en el auge del modelo de desarrollo económico con base en la sustitución de importaciones, la incitativa del Mercosur emerge en una época de grandes transformaciones en el campo internacional y regional.

La intensa competencia entre las empresas trasnacionales a nivel mundial ocasionó el fenómeno de la globalización, es decir, de la intemacionalización de los sistemas

[4]La única concesión fue la de permitir que esos dos países pasaran a contar con un año másde plazo hasta eliminar totalmente sus listas nacionales de excepciones (hasta 31/12/95) y Que las mismas fuesen más numerosas Que las de Brasil y la Argentina.

productivos, atendiendo a la necesidad de ciertas tecnologías que, para ser lucrativas, exigen una dimensión de mercado cada vez mayor y fuentes de abastecimiento diversificadas. De esa manera, es posible amortizar rápidamente las considerables inversiones en nuevos procesos y productos, al mismo tiempo que el progreso tecnológico en la comunicación permite prestar servicios más allá de las fronteras «en tiempo real», o sea, de forma inmediata, facilitando la administración de las empresas a nivel global. Simultáneamente, se comprueba otra tendencia que conduce al regionalismo, es decir, a la formación de espacios económicos unigfiecradmoesrc- atadloess. como la Unión Europea y el TLCAN- como forma de proteger mercados.

La apertura externa unilateral de los países de la subregión antecede al Mercosur y lleva a un modelo de integración «abierta», donde la funcionalidad de la integración no depende más, fundamentalmente, ni de las preferencias comerciales ni de las políticas oficiales de promoción de las complementaciones intra-sectoriales (Molta Veiga, 1992). La integración «abierta » sin duda es incoherente con el modelo de sustitución de importaciones, pero es perfectamente coherente con la lógica de la mundialización del capital. En la fase actual de expansión del capitalismo a nivel mundial, y de la competencia oligopólica de las empresas trasnacionales por los mercados globales,la reestructuración de las mismas para atender esos mercados exige la reducción de las barreras arancelarias en el centro y en la periferia. Los mercados excesivamente protegidos como lo fueron tradicionalmente los de los países latinoamericanos en el posguerra eran funcionales para la estrategia de las «filiales-sustitutas» (Michalet, 1984), o sea, filiales de empresas trasnacionales que se instalaron en esos países para producir para el mercado interno protegido. Esas empresas, frecuentemente, eran totalmente vertical izadas en cada país huésped y poseían instalaciones semejantes en varios países de la periferia, inclusive en países geográficamente próximos, como es el caso de los países del Cono Sur. Esa forma de organización de las actividades de las multinacionales en América Latina perdió su funcionalidad para la nueva modalidad de actuación en mercados globalizados.
El problema de los países miembros del Mercosur es haber confundido la «modernidad» con la reestructuración conservadora, apostando que sería suficiente adoptar criterios de eficiencia y de productividad, y una mayor exposición a la competencia internacional para que se produzcan cambios estructurales. Las reformas comerciales de apertura pasaron a orientar la asignación de los recursos y a condicionar la forma y el contenido del proceso de integración, reflej ando la prioridad que estos países otorgan a la estrategia de inserción internacional. Así, la estrategia de apertura unilateral y generalizada a la competencia internacional antecede o corre paralela al proyecto de integración del Mercosur y lo condiciona, confiriéndole ras-

gos de una integración subordinada. De esa forma, pese a la convergencia actual para la reducción sustancial de las barreras arancelarias y no arancelarias implantadas en el periodo sustitutivo, las diferencias de ritmo y protección arancelaria residual continúan representando un obstáculo para establecer el arancel externo común, que es el prerrequisito básico para la implantación de una unión aduanera. En ese contexto, cabe indagar cuál es la funcionalidad del proyecto Mercosur de acuerdo con su estructura actual.

Los obstáculos para la integración del Mercosur

El bajo grado de interdependencia entre las dos economías mayores del Mercosur consecuencia del modelo anterior de sustitución de importaciones que las condujo a una industrialización introvertida- desestimula la coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales, orientadas a la solución de los problemas internos, que continúan siendo prioritarios. Por lo tanto,la diferente evolución macroeconómica de cada país, y la ausencia de sincronía en las políticas de estabilidad impiden que se produzca un «Círculo virtuoso» entre la práctica de la integración y la coordinación de las políticas macroeconómicas. El énfasis exagerado en la integración de los mercados que caracteriza al Mercosur encuentra rápidamente obstáculos que bloquean el avance del proceso por causa de la distribución asimétrica de los costos y beneficios que ello ocasiona. Las fuerzas del libre mercado tienden a agravar los problemas distributivos que derivan de la polarización del crecimiento en las regiones más desarrolladas. Por eso mismo, es importante que los instrumentos y los mecanismos de integración definidos en los acuerdos, o que vayan a ser adoptados durante el periodo de transición, contemplen las diferencias estructurales para evitar que se produzca una concentración excesiva de los beneficios en apenas algunos países o regiones.

Debido a los bajos niveles de protección arancelaria -produco de la reducción unilateral de tarifas en relación al resto del mundo- se desperdiciaron muchas de las potencialidades de la integración, pues las preferencias arancelarias en relación a esos niveles son insuficientes para estimular la reestructuración en nuevas bases, aprovechando el mercado ampliado y viabilizando escalas de producción más eficientes. El perfil neoliberal del Mercosur no permite que los acuerdos sectoriales se transformen en instrumentos oficiales para promover la complementación intrasectorial, semejante a los acuerdos de complementación de la ALALC y a los acuerdos comerciales de alcance parcial de la ALADI o, más recientemente, a losprotocolos de integración intrasectorial del Pice. Los acuerdos sectoriales del Mercosur están

sujetos a decisiones y negociaciones del sector privado; la reglamentación de los mismos por el Consejo del Mercado Común sólo
tiene por objetivo evitar que se transformen en mecanismos defensivos de repartición de mercados.

Un hecho importante para el proceso de integración es el crecimiento de las transacciones comerciales entre los países miembros del Mercosur. La corriente de comercio del Brasil con el bloque llegó a 8.681 millones de dólares en 1993, lo que representa un crecimiento de 37% en relación a 1992 y de 138% en relación a 1990. El superávit brasilero en el intercambio comercial con cada uno de los países miembros y el que se generó con Argentina en particular durante los dos últimos años (1.328 millones en 1992 y 1.084 millones en 1993) desencadenado una serie de conflictos y tensiones. La persistencia de una paridad cambiaria favorable al Brasil en los flujos de comercio con la Argentina y los conflictos generados por la falta de sincronía de las políticas de estabilización adoptadas por estos dos países, ha producido un efecto negativo en la voluntad política argentina de avanzar en el proyecto Mercosur. En el caso brasilero, por el contrario, la voluntad política se ha ido fortaleciendo, ya que predomina la percepción de que el Mercosur puede contribuir para que se enfrente en mejores condiciones los desafíos políticos y económicos, tanto internos como externos. El Mercosur, y la Argentina en particular, cumplirían la función de «financiar», en parte, el proceso de reestructuración, facilitando con sus mercados la reactivación de la estrategia exportadora.

Perspectivas para el Mercosur en su configuración actual

En la Argentina, las fuerzas conservadoras ponen en duda la funcionalidad del Mercosur para la estrategia de inserción internacional y para un nuevo modelo de crecimiento. Ese bloque conservador es hegemónico en las decisiones de política económica interna y tiene un perfil neoliberal acentuado. Frente a los desequilibrios en el intercambio comercial con el Brasil, las diferencias en las políticas macroeconómicas, y los costos previsibles de proteger la estructura industrial brasilera -tecnológicamente atrasada en algunos segmentos-a través del arancel externo común, las fuerzas conservadoras prefieren optar por un proyecto de inserción internacional semejante al modelo chileno, es decir, con apertura unilateral y mayor aproximación a los Estados Unidos. En cuanto al Brasil, la creciente politización de las relaciones internacionales sirvió de estímulo para defender, en todas las instancias, el sistema multilateral de comercio internacional y para intensificar los esfuerzos de cooperación económica con otros países de América del Sur, además de los países miembros del Mercosur , ampliando su base politica y diplomática en la re-

gión.En este sentido , ya se aproximó a los países de la cuenca del Amazonas a través del llamado Pacto Amazónico. En ese contexto, Brasil ha ido negociando acuerdos de complementación económica con Venezuela,Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Guayana y Surinam, bajo el marco jurídico de la ALADI, y que además de tratar sobre el intercambio de productos, incluyen transferencia de tecnología, aprovechamiento de hidrovías, acciones conjuntas de protección al medio ambiente y también acuerdos sectoriales.

Además, en la reunión de presidentes de los países del Grupo de Río en octubre de 1993, el presidente brasileño propuso crear un Area de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) en el plazo de 10 años. Dicha área de libre comercio sería el resultado del fortalecimiento de las relaciones entre iniciativas regionales ya existentes, tales como el Mercosur, el Grupo
Andino y el Pacto Amazónico. Ese cambio en la política externa brasilera está señalando que el Brasil pretende ocupar el puesto de líder en la región y fortalecer su poder de negociación en una futura aproximación al NAFTA.

En el Brasil, las reacciones al proyecto Mercosur fueron bastante diferentes, dependiendo de la región. En los estados del sur del país, la «dimensión » Mercosur ha sido incorporada en las decisiones de los agentes económicos y de los actores políticos, con una perspectiva de concluir, al menos, el área de libre comercio hasta el 12 de enero de 1995. Con ello, las estructuras productivas ya se vienen ajustando a la nueva realidad, con algunas dificultades de adaptación el sector agrícola. En la región centro-sur, las empresas trasnacionales han sido muy ágiles y están aprovechando la oportunidad de rediseñar las estrategias de producción para la subregión.

La evolución futura es incierta pues la inestabilidad de la relación cambiaria y las distorsiones que las asimetrías actuales producen en las condiciones de competencia han perjudicado el aumento de las interdependencias. Además, la falta de una política industrial activa para el Mercosur dificulta la negociación del arancel externo común y aumenta la incertidumbre de los agentes económicos. El problema crucial se encuentra en el régimen de acumulación restrictivo que orienta al proyecto del Mercosur en su concepción actual. En lugar de ampliarse el mercado en profundidad, creando nuevas oportunidades de inversiones a través de la expansión del consumo popular, se amplía el mercado en extensión para aprovechar la capacidad ociosa existente. En tales condiciones, la distribución de los costos y beneficios al nivel sectorial y al nivel de las regiones de los países miembros tiende a ser desigual.

En el sector industrial se puede esperar un aumento de la concentración y centralización de los capitales, con un número significativo de acuerdos entre grandes empresas de capital multinacional o regional para la repartición de los mercados. Dado el elevado grado de oligopolización de las estructuras productivas de las dos mayores economías del Mercosur, las ganancias de productividad no serán necesariamente repasadas por la vía de precios menores para el consumidor. Nuevas oportunidades podrán aparecer para empresas pequeñas y medianas que tengan ventajas de organización o de localización que les permitan beneficiarse del mercado ampliado.

Sin embargo, muchas otras empresas no conseguirán acompañar ese desempeño y están destinadas a la reconversión o a la extinción. La reestructuración tendrá repercusiones negativas en el mercado de trabajo. La reestructuración conservadora deberá aumentar el desempleo general y la eventual reactivación de algunos sectores difícilmente podrá compensar la incorporación de tecnologías que ahorran mano de obra. El nuevo nivel de competitividad, el proceso de reconversión y el aumento del desempleo deberán ejercer presiones para que se produzca una mayor flexibilización de las relaciones del trabajo, como ya está ocurriendo en los países del Cono Sur que adoptaron primero las políticas neoliberales.

En la agricultura los efectos perversos podrán ser mayores todavía. La concentración en los sectores de insumos y agroalimenticios tenderá a acentuarse mientras que la regresión y la dispersión de los pequeños productores, menos preparados para enfrentar la competencia, tenderán a agravar los problemas sociales de las migraciones y de la crisis de la pequeña producción (Alimonda, 1992). Las negociaciones relacionadas con una política de reconversión para el Mercosur han llevado a las autoridades a colocarse a favor de una solución que transfiere la responsabilidad de la reconversión a los Estados nacionales. Se argumentó que las diferencias regionales, sectoriales y intrasectoriales imposibilitarían una política conjunta y que cada país debe buscar sus propias soluciones. Esto confirma nuevamente que se está muy lejos de un enfoque comunitario para atender a los problemas que van apareciendo en función del Mercosur. Sólo la Comisión Parlamentaria Conjunta se manifestó a favor de crear un fondo de reconversión común a todos los países, pero como se trata de un organismo deliberativo, sin poder de decisión, dicha recomendación no fue atendida hasta lafecha.

No existiendo una política de reconversión común, difícilmente habrá una política agrícola para el Mercosur, lo cual deja esta actividad en una situación muy difícil. Debido a sus peculiaridades, la misma no se adapta fácilmente a esquemas auto-

máticos de liberalización. Así lo demuestra la preocupación que tuvo la Comunidad Económica Europea en darle a este sector un tratamiento diferente, ya desde un primer momento, cuando se firmó el Tratado de Roma. En ese caso se optó por crear una conferencia especial con el objetivo de establecer las bases de una política agrícola común.

Los países del Mercosur tendrán que enfrentar individualmente las consecuencias del proceso acelerado de integración que inevitablemente deberá producir algún tipo de especialización agrícola y desequilibrios localizados. Los impactos de la integración en los sectores industrial y agrícola pueden contribuir a agravar las desigualdades regionales y profundizar las tendencias internas a la fragmentación de los estados nacionales, resultado del desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones y de la falta de proyectos nacionales para superar la crisis. Tratándose de una integración en condiciones de libre mercado, los polos de desarrollo continuarán atrayendo capitales, consolidando las desigualdades regionales ya existentes y produciendo, más que una integración entre países, una integración entre algunas regiones de los países miembros.

Consideraciones finales

Sin duda la identificación de los costos y beneficios del proyecto Mercosur, por parte de la sociedad, está llevando a una cierta politización del debate entre sectores estatales, empresariales, trabajadores e intelectuales, en cada país miembro. A pesar de que han aumentado las contradicciones, existen ciertas dinámicas expansivas apoyadas por grupos de intereses que se están beneficiando con las ventajas de la integración. Tal como ya fue señalado anteriormente, las empresas trasnacionales están entre las más beneficiadas por el proceso y fueron las que primero se organizaron en función del mismo.

Las tensiones estructurales en las estrategias de inserción internacional tienen como paño de fondo los proyectos nacionales de ajuste y apertura unilateral. Existen diferencias de velocidad y de grado de aplicación del recetario liberal, que se fundamentan en las tradiciones dominantes en cada país. Apenas si se encontrasen intereses comunes en un sistema internacional en permanente mutación podría dársele un nuevo impulso a la voluntad política argentina, que se debilitó frente a la inestabilidad económica persistente que caracterizó al Brasil en los últimos años y que llevó a que la Argentina se sintiera atraída por la «vía chilena».

Es innegable que la recesión interna brasilera ha creado dificultades para que el país cumpla con el papel que le cabe en la integración regional por ser la economía de mayor porte: el de estimular a las otras economías del bloque a través de su demanda, o, por lo menos, compensar la acumulación de saldos comerciales superavitarios vía flujo de inversiones en los países vecinos (Araújo *Ir.,* 1993). El desarrollo integrado requiere políticas públicas activas y la institucionalización del Mercosur. La implantación de instituciones supranacionales y la transferencia gradual de soberanía para tales organismos, pasándose de una soberanía nacional a una soberanía «compartida » (Araújo *Ir.,* 1991), daría legitimidad al proceso y contribuiría a la elaboración de políticas comunitarias en las áreas industrial, agrícola, tecnológica y de comercio exterior.

Los efectos negativos del Mercosur deben ser enfrentados con políticas compensatorias de reconversión de empresas, de apoyo a los pequeños productores y de recalificación de los trabajadores. La presencia reguladora del Estado se torna imprescindible en un proceso de reestructuración productiva con apertura económica. Obviamente los criterios de eficiencia y de productividad no pueden quedar fuera en cualquier proyecto actual de desarrollo económico; lo que se pone en tela de juicio es la forma como se le imponen los criterios a la sociedad. El compromiso estatal debe estar vinculado no sólo al apoyo crediticio, sino también a la recuperación de los niveles de desempleo, difusión de tecnologías adecuadas, fomento a la formación de cooperativasde pequeños productores rurales, y aotras iniciativas de tal género. La prioridad que los países miembros del Mercosur conceden a la orientación estratégica en términos internacionales privilegia la reforma comercial liberalizante y la exposición a la competencia internacional como medio para inducir cambios estructurales en la economía. Es indiscutible la necesidad de una mayor apertura a las importaciones, pero se puede dudar de la eficacia de esta medida como instrumento inductor de cambios capaces de redinamizar la industria y hacerla más competitiva tanto en el mercado interno cuanto en el mercado internacional.

La política de comercio exterior no puede tornarse el eje de inserción internacional. Sin una política industrial activa, estableciendo directrices y objetivos en torno de una estrategia que persiga la competitividad sistémica y la creación o manutención de ventajas comparativas en sectores o industrias predeterminados, la mayor apertura puede producir efectos regresivos sobre la estructura industrial, principalmente frente a políticas macroeconómicas recesivas.

El proceso del Mercosur es prácticamente irreversible y ha adquirido vida propia, como lo atestiguan el «despegue» entre la conducción política y técnica del proceso y la proyección del mismo en el ámbito del sector privado. Lo que se cuestiona -dada su funcionalidad para la concentración y centralización de capitales a nivel regional, al ampliar el mercado en
extensión y no en profundidad-es si el proyecto no representa una fuga para adelante, en el sentido de postergar una vez más la deuda social que los países miembros han ido acumulando en relación a su población.

Bibliografía

Alimonda,lIéctor (1992): ,,0 Mercosul: perspectivas para a sociedade e para a política» en *lndicadores Económicos FEE,* vol. 20, N' 1, Porto Alegre, pp. 140-157, mayo.

Araújo Jr., José Tavares de (1988): "Os fundamentos económicos do programa de integra<;áo Argentina-Brasil" en *Revista de Economia Política,* vol. 8, N' 3, 7-9.
(1991): "A op<;áo por soberanias compartidas na América Latina: o papel
da economia brasileira» en Pedro da Molta Veiga (ed.): "Cone Sul: a economia política
da integra<;áo», Río de Janeiro, FUNCEX.
1993): "Reestrutura<;áo industrial e integra<;áo económica: as perspectivas
do Mercosuh, en *Revista Brasileira de Economia,* vol. 47, N'l, Río de Janeiro, 1-3, p.97-
113.

Baumol, W. J. (1982): "Contestable markets: an uprising in the theory ofindustry structure» en *American Economic Review* vol. 72, N· l.

CEPAL (1990): *TrallSformación productiva con Equidad,* Santiago de Chile, n.LC/G.1601 (SES.23/4), 185 pp.

Grubel, B.G. e Lloyd, P.J. (1975): *lntra-industry trade. Tlle tlleory and measurement of internationaltrade;'1 differentiated products,* The MacMillan Press, Bristol.

Belpman, E. y P. R. Krugman (1986): *MarketStructureandForeign Trade.lncreasingReturns, lmperfect Competition, and tlle lnternational Economy,* The MIT Press, Cambridge, 271 pp.

Hirst, Monica (1993): "Brasil en el Mercosur: costos y beneficios» en *lntegraciónLatinoamericana,* Buenos Aires, vol. 18, N· 186, pp. 3-11.

Krugman, Paul (1981): "Intraindustry specialization and the gains from trade» *enJoumal of Political Economy,* University of Chicago Press, vol. 89, N· S, Chicago, pp. 959-73.
(1988): "La nueva teoría del comercio internacional Ylos países menos desarrollados
» en *El Trimestre Económico,* México, vol. 55, N· 1, pp. 41-66.

Macadar, Beky Moron de (1992): "A integra<;áo latino-americana: da ALALC ao Mercosul», disertación de maestría, Universidade Federal do Río Grande do Sul, Porto Alegre.

Michalet, Charles-Albert (1984): O *capitalismo mundial,* Paz e Terra, Río de Janeiro, 260 pp.

Molta Veiga (1992): "Abertura externa e integra<;áo do Mercosul: cenários para o período de transi<;áo» en *Revista Brasileira de Comércio Exterior,* Río de Janeiro, FUNCEX, N· 32, pp. 15-31.

Schwidrowski, Arnim (1991): "Coordinación de polítcas macroeconómicas e integración» en *Revista de la CEI'AL* N· 45, pp. 89-105.

Sourrouille, Juan V. y Jorge Lucángeli (1992): "El intercambio comercial argentino-brasileño. Un examen del comercio intraindustrial», informe preparado para INTAL, Buenos Aires.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 133, Septiembre- Octubre de 1994, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**