Globethics Repository



Un bloque exitoso en crisis [A successful block in crisis]

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	Schvarzer, Jorge
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 06:44:54
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219235

Un bloque exitoso en crisis

El Mercosur y un socio demasiado grande

JORGE SCHVARZER

El Mercosur tuvo un origen fortuito, aunque su presencia marca un cambio de la tendencia histórica en la región. La espina dorsal del bloque la forman Argentina y Brasil, a su vez, este país ocupa el centro neurálgico por su tamaño. El dinamismo del Mercosur es un factor esencial en el potencial ritmo de avance futuro de estas economías. Su presencia contribuye a consolidar una nueva forma de desarrollo y un cierto grado de autonomía regional. Pero la marcha del proceso no ha evitado que los intereses nacionales sigan siendo más poderosos que los generados por la integración.

El Mercosur comenzó a surgir, con escasas pompas, en 1986, tras la firma del protocolo de integración entre la Argentina y el Brasil. A ese primer acuerdo se sumaron, luego, convenios bilaterales de cada uno de estos países con Uruguay y Paraguay, que ampliaban su alcance geográfico. Cuatro años más tarde, después de los respectivos cambios de gobierno en Argentina y Brasil, los acuerdos fueron renegociados, hasta que el 26 de marzo de 1991 se labró el acta de nacimiento definitiva del bloque regional en el Tratado de Asunción. Los cuatro países se dispusieron a establecer un «mercado común con libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus miembros» y, al mismo tiempo, a «facilitar (su) inserción competitiva en la economía mundial».

Los resultados superaron todas las expectativas. En una década, el Mercosur se ha convertido en el mecanismo de integración más exitoso de América Latina y ya se lo puede definir como el cuarto bloque comercial del mundo. Con una superficie de 12 millones de kilómetros cuadrados, más de 200 millones de habitantes y un producto bruto conjunto que se acerca al billón de dólares, la región ofrece un rápido proceso de interrelaciones productivas

JORGE SCHVARZER: director del Ceeed (Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo) de la Universidad de Buenos Aires; profesor de Estructura Económica Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de esa misma universidad. Ex-director del Cisea.

Palabras clave: relaciones económicas, integración, Argentina, Brasil, Mercosur.

que acelera su crecimiento[1]. El Mercosur ya suscribió acuerdos de cooperación con Chile y Bolivia, que van a ampliar su alcance en el futuro. Su dinamismo y perspectivas le permiten presentarse como un ente autónomo en el escenario mundial, pese a que su organización institucional es, en el mejor de los casos, débil e incipiente: no cuenta con órganos ejecutivos, al estilo de los forjados en Bruselas desde las primeras etapas de la constitución de la Unidad Europea; el bloque se limita, todavía, a resolver los temas relevantes mediante reuniones de comisiones representativas que culminan, en muchos casos, en reuniones de presidentes.

La espina dorsal del bloque la forman Argentina y Brasil, que representan más del 95% de cualquiera de las variables que definen al Mercosur (población, producto, actividad industrial, exportaciones, etc.). A su vez, Brasil ocupa el centro neurálgico del bloque por su tamaño. Para tener una idea de las magnitudes relativas, se podría decir que su población es casi cinco veces mayor que la argentina, y su producto bruto es tres veces superior. Asimismo, la producción industrial brasileña es cuatro veces mayor. Esta asimetría (que se hace enorme en relación con los otros dos miembros del bloque) genera relaciones complejas, pero no por eso negativas. El tradicional impulso productivo del Brasil, y la capacidad potencial de su mercado interno, representan factores poderosos que tienden a incentivar el proceso de inversión, y el ritmo de actividad, en los restantes miembros del bloque. Inversamente, el impacto de una crisis en Brasil repercute con intensidad en sus socios, y, más aún, proyecta sus efectos negativos sobre buena parte del continente.

La interrelación de efectos positivos y negativos se mantiene y agudiza en esta época de crisis brasileña, pese a la decisión de los socios de seguir adelante, en medio de los conflictos lógicos en estas coyunturas. Comprenderlos exige recordar el origen del Mercosur y los procesos que llevaron a la situación actual.

Las causas que dieron origen al bloque

El Mercosur fue creado por una serie de factores fortuitos, aunque su presencia marca un cambio de la tendencia histórica en la región. Hasta mediados de la década del 80, los cuatro países se habían mantenido aislados entre sí; las conexiones físicas eran escasas y el intercambio comercial se mantenía en un mínimo. Los discursos oficiales en torno a una supuesta, o deseada, hermandad regional se repetían, pero en los hechos cada país estaba volcado hacia los centros mundiales, a los que veían como rectores y se les vendía materias primas a cambio de créditos y productos fabriles. Ese proceso había comenzado a mediados del siglo pasado, pero no se modificó durante

1. Las magnitudes del producto dependen de los tipos de cambio entre las monedas locales y el dólar, de modo que se modifican con las fluctuaciones de este último. La cifra mencionada se refiere a valores de los tipos de cambio cercanos a la paridad de poder adquisitivo (PPP) de cada moneda y deben tomarse como estimaciones confiables, aunque se encuentran magnitudes diferentes en diversas fuentes.

la larga etapa de desarrollo industrial local (la industrialización sustitutiva de importaciones, o ISI); esta última reforzó ese aislamiento en la medida en que cada país buscó integrar en su seno su estructura fabril, sin aceptar la más mínima posibilidad efectiva de integración regional[2].

Las relaciones comerciales ni siquiera llegaban a incorporar ciertos productos donde alguna de esas naciones contaba con ventajas comparativas naturales en relación con las otras. Es cierto que Brasil exportaba café y bananas a la Argentina, pero no es menos curioso que importaba poco, o nada, de trigo argentino, del que existía una oferta considerable, y a bajo precio, pero que no se podía colocar en los mercados brasileños debido a una compleja combinación de circunstancias. La tradicional escasez de divisas en ambos países era una; la restricción externa llevaba al Brasil a pedir financiación para esas compras, y a la Argentina a negarla. En consecuencia, ese mercado era captado por la oferta de Estados Unidos, por ejemplo, cuyos organismos de crédito estaban dispuestos a apoyar por esa vía a sus productores. Por otra parte, los costos de flete presentaban una desventaja relativa, pese a la menor distancia, debido a los problemas estructurales de los puertos de ambas naciones y a la escasez de tráfico marítimo. La suma de ineficiencias impedía aumentar las cargas y ganar las economías de escala necesarias para rebajar los costos.

Estos fenómenos provocaban que el intercambio de productos, que debía ocurrir casi naturalmente entre las naciones de la región, quedara limitado debido a circunstancias que, en definitiva, estaban basadas en la decisión de cada una de dar prioridad a las relaciones comerciales y financieras con las naciones más desarrolladas. Las intenciones de los gobiernos de forjar el desarrollo industrial en el seno del país respectivo (muy marcado en la Argentina y Brasil) generaban el mismo efecto contradictorio en lo referido a las posibilidades de integración fabril.

A mediados de la década del 80, varios aspectos decisivos contribuyeron al cambio de estas actitudes oficiales. Si bien resulta difícil, todavía, evaluar la importancia relativa de cada uno de ellos, en conjunto provocó una nueva visión de las posibilidades de un bloque unido. Una causa del cambio de rumbo derivó de modo indirecto de la evolución de la deuda externa. La intensidad de la crisis de los 80, y su impacto económico social, señaló los problemas de depender del crédito de los centros y la necesidad objetiva de modificar esas relaciones. Pronto se supuso que la integración podría ayudar a renegociar las deudas a partir de una relación de fuerzas distinta, creada por la unión de los acreedores. Es cierto que esa perspectiva hasta ahora ha sido una posibilidad latente más que un instrumento real, pero no por eso dejó de tener su presencia en las actitudes oficiales de la década pasada[3].

2. El fracaso patente de las iniciativas de integración regional lanzadas a partir de la década del 60, como la Alalc o la Aladi, analizado en infinidad de textos, no hace más que confirmar la distancia existente entre los discursos y la acción en la escena latinoamericana.
3. La posibilidad de coordinar medidas en el tratamiento de la deuda tuvo presencia política

Otra faceta del impacto de la crisis fue que sacó a la luz las dificultades de forjar una sólida economía industrial dentro de un reducido ámbito nacional.

La ISI estaba llegando a sus límites y exigiendo una nueva estrategia política. A ello se sumaron las dificultades externas, y los cambios en la tecnología y la lógica productiva en los centros, para generar una polémica respecto al rumbo que se debería adoptar. Poco a poco, una serie de analistas comenzó a comprender que ni siquiera la economía brasileña se acercaba a la mínima dimensión requerida por la escala de la producción, y la demanda, en numerosas actividades modernas. En cambio, el Mercosur crearía una base más sólida para acercarse a una potencial situación de despegue productivo. Este bloque ofrecía, desde su inicio, un «umbral» cuyas dimensiones no se podrían alcanzar del mismo modo en un proceso de desarrollo normal en el corto plazo; por eso, su formación aceleró la posibilidad del éxito. La positiva reacción de numerosos agentes empresarios a esa perspectiva señaló el acierto de la decisión de crear el bloque en un momento oportuno. En rigor, bastó que se firmaran los primeros acuerdos para que una cantidad de empresas comenzara a penetrar en el mercado del país vecino, ya sea exportando o a través de inversiones directas. Lo mismo hicieron numerosas multinacionales. Esas respuestas contribuyeron a crear una estructura más compleja, amplia y competitiva que la existente previamente en cada mercado.

Si bien estas demandas económicas latentes no alcanzan a explicar el proceso y, quizás ni siquiera han sido las determinantes de la decisión final, aunque condicionaron los resultados desde las sombras, las condiciones políticas, en cambio, sí resultaron decisivas. En los 80, los cuatro países vivían la transición a una nueva democracia luego de largos periodos de dictaduras militares. Esa historia trágica impulsó a los líderes políticos (en especial, en Argentina y Brasil) a buscar en esos acuerdos un «reaseguro» contra una potencial recaída en los recurrentes y clásicos golpes de Estado. Para lograrlo, los convenios de integración buscarían eliminar posibles núcleos de conflicto que habían alimentado la carrera armamentista del pasado. La paz y la integración económica facilitaban la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera. No es casual que uno de los primeros acuerdos firmados entre Argentina y Brasil, a mediados de los 80, haya sido el referido a la cooperación nuclear. La decisión de generar confianza mutua, y de disminuir recelos heredados de una historia de diferencias, fue la base del reforzamiento de los sistemas de gobierno civil en el Cono Sur[4].

---

luego del lanzamiento de los planes de estabilización conocidos como Austral y Cruzado en ambos países, y fue motivo de conversaciones entre los ministros Sourrouille y Bresser Pereira en 1987. Luego, la renuncia de éste y la difícil situación de la coyuntura económica argentina, frenaron esa alternativa. Hay un análisis de este tema en VVAA: *El desafío del Mercosur para la industria argentina*, Cisea, Buenos Aires, 11/1992.

4. No debe extrañar que, con el mismo objetivo, el primer gobierno democrático argentino, a partir de 1983, buscara terminar los conflictos históricos de fronteras con Chile, que habían reforzado las demandas militares a ambos lados de la Cordillera y llevaron a ambas naciones al borde de la guerra finalizando 1978. Esos temas fueron dificultosamente resueltos a

En esa misma lógica, ya en 1991 el Tratado de Asunción definió textualmente que la democracia era una condición básica para pertenecer al Mercosur, y que debía ser defendida por todos sus miembros. Esa cláusula no estaba ociosa. Se aplicó por primera vez en la crisis política paraguaya de abril de 1996, cuando la amenaza de los socios mayores de excluir del Mercosur a Asunción, si no se respetaban las reglas de la democracia, contribuyó a resolver el conflicto que ya había cristalizado en una rebelión militar[5]. La necesidad de reducir el rol militar, eliminando los impases fronterizos potenciales se convirtió, al mismo tiempo, en un poderoso estímulo para la integración económica regional. Los extensos oleoductos y gasoductos, así como las grandes redes de transmisión de energía eléctrica, que comienzan a trazarse en el Cono Sur, no podrían estar en marcha de haberse mantenido los antiguos resquemores de cada nación sobre la potencial conducta de sus vecinos. A su vez, este proceso de desarme no hubiera podido llevarse a cabo si no predominaba la democracia como forma de gobierno, en la medida en que sólo ella garantiza que no habrá cambios sorpresivos en las conductas gubernamentales. Así, la estrecha interrelación de factores condiciona el camino seguido por las inquietudes políticas de los gobiernos de cada nación, que comenzaron preocupados con el tema de la democracia y continuaron con la exigencia de avanzar en la integración para que el esperado éxito económico derivado de la misma reforzara el compromiso conjunto con la democracia y la seguridad.

Los criterios mencionados tuvieron distintos contenidos específicos en cada etapa del proceso de integración, pero lo notable es que transmitieron una poderosa señal a los agentes económicos. Los empresarios locales, así como numerosas empresas multinacionales, se fueron convenciendo de que el mercado común estaba en construcción, y no tardaron en responder con decisiones que, por su carácter, aceleraron el proceso. Las inversiones en un país para abastecer desde allí a los otros, las compras de empresas de un país por firmas del otro lado de sus fronteras, los numerosos acuerdos de cooperación entre empresas, las tendencias a crear filiales comerciales en los otros países, etc., contribuyeron a forjar el ámbito que aseguraba la integración.

El avance del proceso comercial

El intercambio de la Argentina con sus socios del Mercosur era de apenas el 8% de sus exportaciones totales en 1986; 10 años después, había saltado al 25% y el Brasil era su principal socio comercial, desplazando a un segundo

lo largo de más de una década debido, entre otras cosas, a la permanencia del gobierno militar en Chile hasta fines de los 80.

5. Esta historia se resume en un buen informe sobre la evolución del bloque regional; Irela: «El Mercosur. Perspectivas de un bloque emergente», Madrid, 8/1997. Las complicaciones políticas no resueltas en Paraguay van a demandar, probablemente, nuevas intervenciones diplomáticas cuyo éxito dependerá, en definitiva, de la solidez de los miembros mayores del bloque. En otras palabras, podría suponerse, en términos generales, que una mayor profundidad de la crisis brasileña tenderá a verse reflejada en una mayor autonomía relativa de la evolución política paraguaya.

plano a los clásicos clientes europeos que fueron sus mayores compradores durante más de un siglo. Para Brasil, en ese mismo lapso el mercado regional pasó de representar el 5% de sus exportaciones al 14%. Paraguay y Uruguay por el simple hecho de tener economías más pequeñas, ya llegaron a la mitad de su comercio de exportación e importación concentrado en el interior del bloque. Este incremento del comercio interbloque se logró en medio de un crecimiento acelerado del comercio internacional de cada país, que aproximadamente se duplicó entre 1990 y 1996[6]. Es decir, el comercio en el interior del Mercosur creció mucho más rápido que el intercambio con el resto del mundo y explica una parte apreciable de ese incremento.

El avance del intercambio es más sorprendente, si cabe, frente a las medidas de apertura unilateral que tomaron los países miembros en la década del 90. Presionada por los acreedores internacionales y la ideología dominante en los centros (resumida en el conocido Consenso de Washington), casi toda América Latina adoptó medidas de apertura unilateral de su economía, mediante el atraso cambiario, la reducción acelerada de tarifas arancelarias y el desarme de prácticas proteccionistas no arancelarias, hasta permitir un verdadero aluvión de importaciones del resto del mundo. Como la apertura tuvo un fuerte sesgo importador, el Mercosur apareció como una de las escasas posibilidades que le quedaba a cada nación del bloque para exportar.

Entre 1990 (año de la apertura) y 1998, la Argentina pasó bruscamente de un saldo positivo de su balanza comercial (que en 1990 alcanzó un monto de 8.000 millones de dólares) a otro negativo (superior a 5.000 millones). En dicho periodo, sus importaciones se multiplicaron por seis, debido a la mayor facilidad de ingreso de mercancías hasta entonces prohibidas, entre las que se contaban numerosos bienes de lujo y consumo ostentoso. Lo mismo ocurrió en Brasil; entre 1994 (cuando se produce la apertura) y 1998, las importaciones saltaron al doble, mientras sus ventas al exterior subieron sólo un 40%; de modo que el saldo comercial pasó en esos cuatro años de una cifra positiva superior a 10.000 millones de dólares a otra negativa de la misma magnitud[7]. Variaciones de ese orden en la balanza comercial se explican por la apertura indiscriminada que se aplicó en cada uno de esos países (que motorizó sus importaciones) y que no pudo ser compensada por el incremento de las exportaciones en el interior de la región.

El crecimiento del intercambio regional ocurre en el ámbito fabril, así como en las ramas primarias, donde se están recuperando aquellas ventajas comparativas naturales que antes no podían expresarse. Las exportaciones argentinas a Brasil, por ejemplo, mostraron un gran dinamismo en una cantidad de materias primas donde el país cuenta con excedentes apreciables. Un

6. V. las estadísticas preparadas por el Centro de Economía Internacional (CEI) en *Comercio exterior argentino* vol. 5 Nº 7, Buenos Aires, 7/1997.
7. Las cifras están tomadas de los informes anuales de la Cepal y sólo pretenden ofrecer un esquema de la evolución del comercio de esas naciones que debe ser estudiado con otra profundidad cuando se buscan las causas concretas de cada porción del mismo.

caso, ya mencionado, es el del trigo; otro es el del petróleo, en el que el aumento de la oferta argentina se volcó con preferencia al país vecino, que es deficitario en la extracción de dicho combustible. La producción láctea ofrece uno de los casos más representativos de las nuevas condiciones creadas en el ámbito regional, sobre todo porque se trata de una rama de escaso comercio mundial, cuyos precios internacionales están dominados por la oferta esporádica de naciones que buscan desembarazarse de sus excedentes (entre las que se cuenta la Unión Europea, cuya estrategia de subsidios a la producción local la llevó a disponer en algún momento de las famosas «montañas de manteca»). El atractivo del mercado interno brasileño, que no puede satisfacer la demanda local de lácteos, comenzó a generar un potente impulso a la producción en la Argentina y el Uruguay, que ahora pueden colocar allí sus remanentes. La producción láctea argentina, estuvo estancada durante más de una década, siguiendo la marcha del mercado local, hasta que las oportunidades ofrecidas por la presencia del Brasil dieron la señal para un aumento de la oferta superior al 60% en la década del 90, que se destinó casi exclusivamente al mercado vecino[8]. El ajo, las aceitunas, las papas y otras frutas y verduras comenzaron a incrementar su oferta, parte de la cual podía emprender un recorrido ascendente hacia el mercado de aquel país, tonificando diversas regiones de la Argentina[9].

Lo mismo ocurre con los flujos de comercio en sentido contrario. La Argentina reforzó sus compras de café y cacao en el país vecino, pero también comenzó a importar de modo estable, el mineral de hierro para sus hornos siderúrgicos y otras materias primas que antes adquiría en el mercado mundial. Al destrabar el comercio, la integración contribuye a asegurar la oferta y la demanda cruzada de esos bienes; esas garantías de mercado a mediano plazo tienden a mejorar las economías de escala y dimensión de las respectivas producciones, de modo que se reducen los costos unitarios, se mejoran las condiciones del transporte y se consolida el desarrollo local así como el de todo el bloque.

Una parte de estas operaciones es denominada «desvío de exportaciones» por ciertos economistas opuestos a los acuerdos preferenciales que, según ellos, modifican el sentido de la oferta y la demanda. La Argentina, dicen, vendía su trigo en otros lugares del mundo, de modo que sólo ha «desviado» su oferta. Brasil, por su parte, podría abastecerse donde fuera más conveniente, tal como ocurría en el pasado. Esas críticas ignoran el efecto dinámico provocado por las operaciones de ese carácter que, a medida que aseguran el mercado, permiten el florecimiento de ventajas comparativas que no hubieran surgido de otro modo. Algunos resultados son sorprendentes. La Argentina incrementó su cosecha de trigo, gracias a la seguridad relativa de

8. V. los estudios de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SEAG) sobre el sector lácteo, publicados en 1997 (Buenos Aires).
9. Estos temas ya fueron observados y analizados en N. Huici y J. Schvarzer: «Situación de la industria alimentaria en Argentina y Brasil en el contexto del Mercosur», Instituto para la Integración de América Latina (Intal), Buenos Aires, 1993.

colocar una parte en el Brasil, y comenzó a exportar harina, un derivado fabril que en el pasado no lograba salir al exterior. Otro ejemplo: la instalación de una planta procesadora de papas en Balcarce (región muy apta para ese cultivo en la provincia de Buenos Aires) para atender las necesidades de todos los locales de comida de McDonald's en el Mercosur. Todo esto señala hasta qué punto la existencia del mercado ampliado genera un proceso dinámico en torno a ventajas comparativas estáticas (la cosecha de papas) que se traducen a su vez en dinámicas (la elaboración de las mismas), a partir de la atracción de inversiones externas. La complementariedad evidente de estas dos economías no pudo reflejarse antes en los mercados porque estos no son perfectos, como supone la ortodoxia, sino que dependen de medidas de política estatal que, si son adecuadas, puede organizarlos en el sentido deseado.

La expansión del intercambio fabril resultaría aún más dinámica que la observada en las ramas primarias. Se registra en una gran variedad de actividades aunque es más notoria, por ahora, en la metalmecánica (sobre todo en el sector automotriz), la siderurgia, la química y la petroquímica. En todas estas áreas, y no solo en ellas, se observa una tendencia a la especialización de cada economía en bienes que incrementan el intercambio mientras los productores ganan economías de escala y dimensión. El ejemplo paradigmático lo presenta la rama automotriz, la única que está guiada todavía por acuerdos especiales. A raíz de estos, todas las firmas que actúan en el Mercosur optaron por instalar plantas en los dos grandes mercados del bloque, con el objetivo de armar los autos con componentes fabricados en distintos países. Así cumplían con las expectativas de «contenido local» y satisfacían las demandas de equilibrio de las respectivas balanzas comerciales del sector que proponían los acuerdos firmados. Esa estrategia permitió ganar eficiencia (pero compensada, en parte, por elevados costos de transporte), y generó una fuerte competencia entre las diversas empresas instaladas y otras que comenzaron a revisar sus previsiones negativas del pasado. El Mercosur demanda ya dos millones de unidades anuales, magnitud que atrae a las multinacionales del sector y está planteando uno de los procesos más activos de la región. La estrategia de las empresas parece seguir, con dos décadas de retraso y acorde al tamaño del mercado, las pautas del acuerdo de integración y especialización automotriz firmado entre EEUU y Canadá, que inició lo que hoy es el Tlcan[10].

Las inversiones cruzadas entre empresas del bloque han contribuido a modificar la competencia en su seno, acelerando las tendencias de cambio. El ejemplo de los casos donde la integración ha avanzado más o menos rápidamente contribuye a activar las decisiones de empresas en otras ramas, generando un refuerzo semi espontáneo del proceso. Si bien no es posible detallar casos especiales en este artículo, se observa que diversas empresas financieras y

10. Del mismo modo que la rama automotriz dio paso al Tlcan, se sabe que la siderurgia fue el primer paso para la integración europea, ejemplos que deben tenerse en cuenta cuando se proyecta el futuro del Mercosur.

de servicios buscan operar en todo el mercado, en el que se ven con fuertes posibilidades para el futuro mediato[11].

El dinamismo del Mercosur, que sorprendió por su rapidez a los observadores y a los propios gobiernos del bloque, es un factor esencial en el potencial ritmo de avance de estas economías. Su presencia contribuye a consolidar una nueva forma de desarrollo, y un cierto grado de autonomía regional que puede ser relevante en el futuro. En ese sentido, parece seguir el camino trazado por la UE a partir del Tratado de Roma y ofrece una base nueva en América Latina. Pero su éxito no está asegurado.

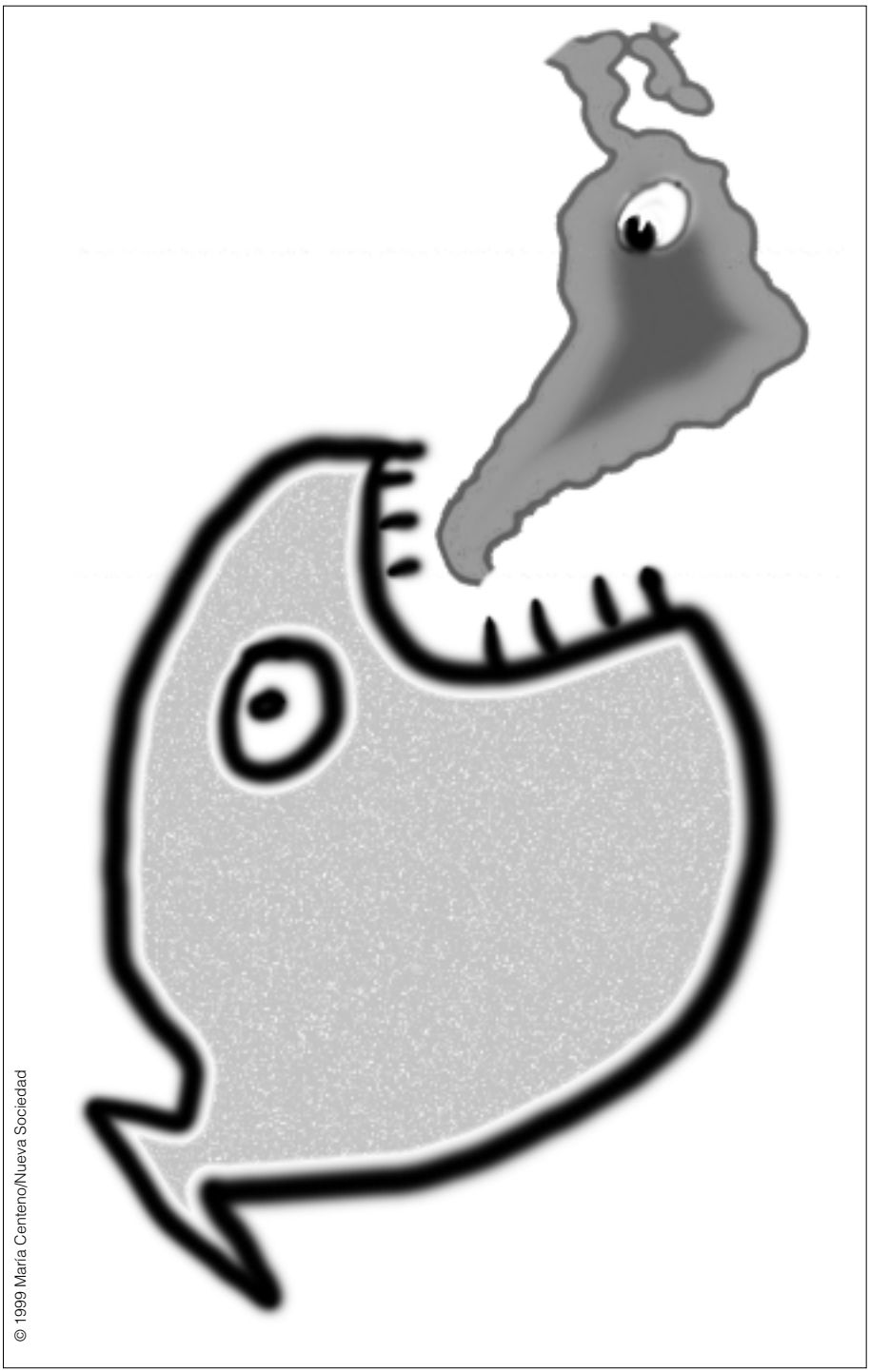
Los desafíos para el Mercosur

En los próximos años el Mercosur enfrentará numerosos desafíos que pondrán a prueba su estabilidad. La crisis brasileña ofrece uno de ellos, pero es probable que sus efectos resulten más efímeros que otros problemas con contenido estructural. Algunos de los peligros tienen orígenes externos, como la demanda de los centros de que la región abra su economía hasta un grado incompatible con la integración efectiva, que requiere un mínimo de protección para construir el mercado regional. La presión de poderosos intereses opuestos a todo lo que pueda reducir el influjo del mercado mundial irrestricto plantea uno de los datos que no debe perderse de vista. Los sectores locales defensores de posiciones ortodoxas, proponen una apertura extrema, asociados a los agentes financieros y de servicios globalizados, y más influidos por sus contactos con los centros que dentro del mercado regional.

Otros peligros tienen orígenes internos, como los provenientes de la reacción negativa de los agentes productivos en ramas y regiones afectadas por la evolución del Mercosur. Las protestas de las regiones azucareras argentinas, por ejemplo, temerosas del embate de sus mucho más pujantes vecinos brasileños, exhibe la necesidad de compatibilizar intereses locales y sectoriales que se ven afectados en la coyuntura, con vista a soluciones de largo plazo (al estilo de la política agraria común europea que demandó varias décadas de convergencia). No considerar los intereses y propuestas de esos sectores, que no son todavía bien conocidos (porque van surgiendo a medida que la práctica muestra aquello que no podía predecirse teóricamente) puede bloquear la marcha del proceso de integración.

Otra variable a dilucidar es el rol del movimiento obrero, que percibe, con razón, al Mercosur como obra de otros grupos sociales que puede afectar en el corto plazo los intereses de los trabajadores. La sola posibilidad de que

11. Entre los numerosos estudios del tema, mencionamos el titulado «El desafío del Mercosur para la industria argentina. Evaluación de un proceso cambiante», Cisea, Buenos Aires, 11/1992; y, en lo que se refiere al comercio, N. Huici y J. Schvarzer: «El rol potencial del sistema de distribución en la integración de la industria alimentaria del Mercosur», Intal, Buenos Aires, 1994.



© 1999 María Centeno/Nueva Sociedad

este mercado sirva para obligar a competir a la fuerza de trabajo de la región con la que reside en el país de menores salarios fue un elemento de alerta y movilización en una primera etapa. Hoy, el Mercosur ha contribuido, por su sola presencia, a crear las primeras redes de sindicatos a nivel regional; estas nuevas organizaciones ofrecen posibilidades de acciones en el ámbito político local y regional, que ayudarán a orientar su evolución (aunque la conciencia del proceso tropieza con las dificultades propias de su misma novedad). Es lógico, por eso, que sindicatos, representantes de pequeños y medianos empresarios y dirigentes de zonas con intereses específicos, estén debatiendo si enfrentan la estrategia de integración o buscan un lugar a su amparo.

Por otra parte, la marcha del proceso no ha evitado, todavía, que los intereses nacionales sigan siendo más poderosos que los generados por la integración. Es decir que las políticas impositivas, financieras o de tipo de cambio de cada país siguen enfocadas en las realidades y problemas de sus mercados internos; el reconocimiento creciente del efecto potencial de esas medidas sobre los otros socios regionales puede no ser suficiente para asegurar que ciertas decisiones sean aceptadas por el conjunto. La dificultad para alcanzar ciertos equilibrios macroeconómicos plantea uno de los problemas más agudos para el futuro del mercado regional. Si las presiones internas provocan quiebres fuertes, como los que se aprecian derivados de la devaluación de la moneda brasileña, que afecta la competitividad relativa de sus socios, las posibilidades de quiebres se acentúan, pese a la decisión formal de todos los gobiernos de seguir adelante con el proceso. En ese sentido, una revisión de la marcha de la integración puede ofrecer nuevas perspectivas para analizar su futuro.

Las paradojas de la integración

Los primeros acuerdos de integración, firmados en 1986, querían establecer un «proceso gradual, flexible y progresivo» y con carácter intrasectorial, es decir, que se fuera consolidando rama por rama. Esas previsiones tenían que ver con la prudencia natural del inicio, así como con las intenciones lógicas de regular su marcha desde el Estado nacional. Y los efectos fueron sumamente positivos, en la medida en que se notó un rápido aumento del flujo comercial en varias ramas en las que se firmaron protocolos específicos. Los acuerdos se refirieron a actividades como la automotriz (única donde se mantuvieron luego los criterios de regulación sectorial) así como a las máquinas-herramienta, la actividad nuclear, la industria aeronáutica y la petrolera, debido a que se pensaba que el núcleo dinámico de la integración debía estar en el sector industrial y, sobre todo, en sus ramas más modernas[12].

12. De la ya extensa literatura al respecto, debemos mencionar, para seguir esos procesos, las publicaciones de Cisea: «Evolución reciente de la integración Argentina-Brasil», Buenos Aires, 1991; y *Antecedentes y perspectivas del Mercosur*, Buenos Aires, 1992.

Los avances en los intercambios de esas actividades fueron tan intensos como breves debido al brote hiperinflacionario y recesivo que sacudió a la economía argentina en 1989-1990. En este sentido, los tres primeros años de la integración fueron tan buenos como breves y es todavía motivo de polémica hasta qué punto ellos han sido representativos. En todo caso, con el cambio de administración en la Argentina, seguido muy pronto por otro cambio en Brasil, cambió también la perspectiva oficial sobre el Mercosur. Los dos nuevos gobiernos exhibieron una actitud mucho más ortodoxa, en política económica, y menor interés por el mercado regional. A partir de 1989, la Argentina inició un enérgico proceso de apertura externa, desregulación interna y privatización de empresas estatales que se contradecía abiertamente con la estrategia de fortalecer el mercado común. El presidente Carlos Menem insistió en público una y otra vez en que quería sumar al país a la dinámica de las naciones desarrolladas y no a la suerte de sus vecinos. Un par de años después, su ministro de Relaciones Exteriores plantearía gráficamente el lema de las «relaciones carnales» con EEUU como manera de expresar los objetivos de la política nacional. Por su parte, el presidente Collor de Melo formulaba ideas semejantes, comentando ante el periodismo que prefería asociarse con EEUU y no con naciones pobres[13]. Las ideas y presiones de la ortodoxia parecían definir el rumbo de ambos países.

Pero a mediados de 1990, George Bush, para entonces presidente de EEUU, lanzó la Iniciativa para las Américas, que proponía crear una gran zona de libre comercio en todo el continente, comenzando por el acuerdo de integración con México. Todavía se discute si esta iniciativa de Washington fue verdadera o si consistió básicamente en una excusa para justificar el Tlcan; pero lo cierto es que ella autorizaba un cambio de actitudes que en el continente se verificaría muy rápido. Así, apenas un mes después, los presidentes de Argentina y Brasil firmaron el Acta de Buenos Aires, que relanzó el proceso de integración sobre nuevas bases. En lugar de avanzar sobre acuerdos sectoriales, el nuevo programa se propuso reducir aranceles al interior del bloque de manera uniforme y lo más rápido posible. En esencia, ambos gobiernos se dieron un plazo de apenas cuatro años, hasta finales de 1994, para completar el mercado integrado. Lo urgente desplazaba a lo deseable, mientras el énfasis en la estrategia global tendía a reducir el rol del Estado en el proceso, acorde con la nueva visión de los gobernantes. Era más fácil reducir aranceles que coordinar políticas industriales –con el atractivo adicional, para la ortodoxia, de que aquella tarea se podía llevar a cabo, incluso, con un Estado ineficiente y corrupto. El Acta de Asunción, en marzo de 1991, no hizo más que extender el acuerdo a los otros dos países y ratificar el convenio.

13. V., p. ej., citas de esos comentarios en VVAA: «El desafío del Mercosur para la industria argentina», Cisea, Buenos Aires, 11/1992, cuyo análisis seguimos en los párrafos que siguen. Recientemente, Roberto Lavagna, ex-secretario de Industria argentino, insistía en el riesgo para el Mercosur que generan los sectores conservadores de la Argentina «que favorecen un alineamiento automático con Estados Unidos, porque tienen la idea de que es mejor ser socio de los ricos que de los pobres, como si este dato no requiriera de una voluntad de los dos lados...» (v. reportaje en diario *Clarín*, 14/2/99).

El Mercosur continuó su marcha basado en las materias primas, como ya se ha mencionado, y en impulsos específicos, como la actividad automotriz, donde se mantuvieron los privilegios sectoriales concedidos. En cambio, perdió fuerza en otros ámbitos deseables por su dinamismo tecnológico potencial y su aporte al proceso moderno de desarrollo. Un caso testigo fue la manera en que terminó el programa de integración acordado entre las dos fábricas de aviones del bloque: Embraer, del Brasil, y la Fábrica Militar de Aviones (FMA), de la Argentina, dos empresas estatales que se habían comprometido a trabajar en conjunto, en la segunda mitad de la década del 80, en un nuevo modelo de avión mediano, aprovechando los conocimientos específicos ya acumulados por cada una. La dimensión geográfica de la región ofrecía, por sí sola, un aliciente apreciable para esa tarea que permitía imaginar un mercado considerable (más allá de las posibilidades de exportar). Pero, hacia 1990 el gobierno argentino había dado la espalda a sus empresas públicas y no estaba dispuesto a apoyar ese proyecto, aunque sólo fuera por razones ideológicas y presupuestarias. Este fue dejado sin efecto porque la FMA no pudo obtener un subsidio de 25 millones de dólares destinado a desarrollar su parte en la sociedad propuesta. El gobierno argentino adujo restricciones de fondos aunque no parecía ser la razón exclusiva (para esa misma época, el Ejecutivo decidió la compra de un nuevo avión para los traslados presidenciales que costaría tres veces aquella suma). Años después de la caída del acuerdo, fue privatizada la FMA, que quedó reducida a planta de reparación de aeronaves bajo el control de la firma norteamericana Lockheed. El resultado fue que el Mercosur (y, sobre todo, la Argentina) perdió la posibilidad de disponer de una fábrica de aviones de dimensión adecuada a sus posibilidades[14].

Hubo otras áreas donde se tendió a desarmar las posibilidades de integración, como la de la industria nuclear, debido a la decisión argentina de privatizar sus centrales atómicas (todavía en trámite dadas las dificultades técnicas del proceso) y de desmantelar buena parte del área de investigación y desarrollo, que era conducido por la Comisión Nacional de Energía Atómica. Otro fenómeno semejante sucedió en el sector petrolero, donde los tanteos destinados a encarar grandes proyectos conjuntos por las dos empresas estatales de Argentina y Brasil perdieron fuerza a partir de la privatización de YPF (medida que fue seguida por el inicio de la privatización de Petrobrás)[15]. La evolución negativa de la industria argentina de máquinas-herramienta durante la década del 90, luego de su penetración exitosa en el quinquenio anterior en el mercado brasileño, es otro caso del mismo tenor.

El detalle de estos programas sectoriales frustrados tiende a explicar por qué los flujos de comercio se orientaron más hacia los derivados de ventajas

14. En este análisis seguimos el estudio que hicimos en J. Schvarzer: «La reestructuración de la industria argentina en el periodo de ajuste estructural», presentado en el Colloque International de Credal, «Competitivité et restructurations sectorielles en Amerique Latine. Les défis de la globalisation», París, 26-28/1/1995.

15. En rigor, hay ciertos acuerdos de cooperación entre ambas empresas, pero ellos son fir-

naturales (que ofrecen ventajas comparativas estáticas) que hacia los rubros con ventajas dinámicas, típicos del sector fabril y los de predominio tecnológico (como ocurría en los primeros intentos y como se mantiene todavía, aunque distorsionado, en ramas como la automotriz). Esa evolución coincide con los postulados de los economistas ortodoxos, que creen que el mercado ofrece el ámbito suficiente como para que se revelen y desarrollen las ventajas comparativas de todo tipo, ignorando las diferencias entre las naturales y las creadas por la tecnología, la acumulación de capital y el aprendizaje productivo[16].

Aun en estas circunstancias, el Mercosur generó condiciones novedosas para una serie de ramas de tecnología avanzada. Los dos casos más evidentes son los de bienes de capital y de electrónica, que fueron motivo de una larga puja cuando hubo que decidir el arancel externo común a regir para el bloque. El gobierno argentino había llevado a cero los aranceles para esas dos ramas a comienzos de la década del 90, con el argumento de que el ingreso a bajos precios de esos bienes afectaba a los sectores locales que los producían, pero beneficiaba a toda la industria; la libre importación permitía reducir sus costos de inversión. Brasil, en cambio, mantenía el apoyo político y arancelario a esas ramas que consideraba pilares estratégicos del desarrollo industrial y tecnológico. La negociación entre esas dos posiciones en el seno del Mercosur fue larga y confusa. Al fin se llegó a un acuerdo que involucraba un arancel externo común del 16% como objetivo final, decisión que obligó a la Argentina a retomar una posición que los funcionarios del equipo económico consideran «proteccionista» pero que no podían evitar en pro del pacto con Brasil[17].

Otro aspecto beneficioso de la integración regional, tan decisivo como poco comentado en la literatura al respecto, fue su aporte a la estabilización de precios, tanto en la Argentina, a partir de 1991, como en Brasil desde 1995. Aunque el tema excede el ámbito de esta nota, se sabe que las políticas de estabilidad, cuando se aplican tras intensos procesos inflacionarios, requieren contener posibles focos de aumentos sectoriales de precios. Si no logran dicho control, esos aumentos pueden repercutir en otros precios del sistema,

---

mados por las mismas en su carácter de entes privados, con objetivos y criterios distintos a la posibilidad de maximizar el desarrollo autónomo del Mercosur.

16. Frente a la devaluación del real (que superó el 70% en términos concretos en los dos primeros meses de 1999, amenazando con una intensa competencia a la producción argentina), uno de los principales secretarios del ministro de Economía argentino, Miguel Kiguel, explicó que esa crisis contribuirá a que los países del Mercosur puedan «especializarse en sus ventajas comparativas»; reconoció, asimismo, y sin mayor preocupación, que ciertas industrias locales «no van a poder sobrevivir». Esta posibilidad le parecía un resultado razonable del «mercado», que no merecía acción alguna por parte del gobierno (v. reportaje en *Página 12*, 7/2/99).

17. Evitamos el detalle de algunos aspectos técnicos para facilitar la presentación. El acuerdo prevé un plazo para la homogeneización de ese arancel externo común, durante el cual la Argentina debe elevar gradualmente sus aranceles para esos bienes, mientras que Brasil disminuye los suyos para alcanzar el punto de convergencia aprobado.

aun cuando se mantenga la restricción monetaria, hasta afectar la estabilidad global que era el objetivo final del programa. Esos focos de aumento de precios fueron claves en el deterioro del plan Austral de la segunda mitad de los años 80, y tuvieron un papel vital en la pérdida de efecto del plan Cruzado, poco después. Contener esos focos inflacionarios exige un intenso control de precios (que, en la década del 90, resulta casi imposible de aplicar debido a razones ideológicas y a la creciente debilidad del aparato del Estado) o recurrir a la importación de bienes similares con precios más bajos y con oferta disponible (dos requisitos que no siempre son fáciles de encontrar juntos).

En ese aspecto crucial, la cercanía de los mercados de Argentina y Brasil y la relativa complementariedad de sus economías, contribuyeron a que la nueva estrategia de utilizar la oferta externa para controlar el precio interno de ciertos bienes fuera mucho más efectiva que en el pasado. Un ejemplo típico fue el constituido por el mercado de carne vacuna en la Argentina. La carne ocupa un rol decisivo en el consumo de la población y su costo, por ende, afecta notablemente los ingresos de los asalariados y los índices del costo de la vida. El precio de la carne comenzó a subir poco después de aplicado el plan de Convertibilidad en 1991, amenazando la estabilidad de precios (tal como ya había ocurrido en ocasión del plan Austral). Pero, esta vez, el gobierno recurrió a la importación de ganado desde el Uruguay (donde el precio era mucho menor) y a la de pollos baratos desde Brasil. La carne de pollo operó como un sustituto de la carne vacuna, debido a la enorme brecha de precios creada entre una y otra, y contribuyó a contener el precio de la carne vacuna y, a la larga, a sostener la estabilidad[18]. Un proceso semejante ocurrió en Brasil después del plan Real, a medida que el aumento del consumo interno, provocado por la misma estabilidad, comenzó a amenazar el equilibrio de los mercados de alimentos, preparando la tendencia al incremento de los precios. También en este caso, los rápidos flujos de alimentos arribados de la Argentina y Uruguay permitieron controlar ese potencial foco inflacionario, de manera que la estabilidad tuviera más tiempo para afianzarse en el sistema de mercados.

En otras palabras, la experiencia comenzó a mostrar que la nueva dimensión del mercado creada por la integración contribuía a lograr objetivos más variados, y más ambiciosos, que los imaginados en su primera etapa. El Mercosur logró su legitimación por caminos muy distintos a los trazados al comienzo hasta llegar a la situación actual en que, por una razón u otra, la mayoría de los agentes a ambos lados de las fronteras internas cree en la necesidad de seguir adelante con el proceso.

18. La problemática creada por el aumento de los precios de los alimentos luego del lanzamiento del plan Austral está analizada en Jorge Schvarzer: «De l'apogée du plan austral au chaos hyperinflationiste» en *Problemas d'Amerique Latine* Nº 95, 1/1990, que puede servir como antecedente para comprender lo ocurrido en los 90 que aquí se menciona sólo como parte del contexto de análisis.

Las dos versiones de la integración

A pesar de todo, la integración sigue su recorrido tironeada por dos visiones, en esencia contrapuestas aunque a veces convergen en determinadas actitudes. Una (muy basada en la concepción del gobierno argentino), pretende una integración macroeconómica lo más rápida posible, tarea que exige una coordinación mayor de políticas fiscales y monetarias que la existente en la UE, para dar un ejemplo. Las intenciones de construir un mercado de ese carácter tienen que ver con la idea de que éste sólo puede, y debe, hacerse desde la política macroeconómica (en contraposición a las sectoriales y específicas) para evitar la presión de los *lobbies* sectoriales. La otra posición (sostenida por una parte del gobierno brasileño, aunque en plena mutación ahora como efecto de los cambios que origina la crisis política) plantea un recorrido de integración que avance en las actividades productivas y que tienda a generar los suficientes lazos de interconexión para lograr, en el futuro, la unidad macroeconómica.

Ninguna de estas dos corrientes expresa siempre sus opiniones de modo claro y transparente; además, surgen numerosas posiciones intermedias que dificultan el debate. Aun así, el rol de cada una de ellas se aprecia en los contenidos prácticos de las propuestas de coyuntura que se presentan. La integración gradual y por sectores fue la regla de avance en la década del 80, como se mencionó, hasta que el proyecto fue modificado por el nuevo programa de los 90. La Argentina tuvo, desde entonces, un rol motor en las demandas de construir, cuanto antes, un mercado único acorde con los postulados de la ortodoxia, o sea, con el máximo posible de apertura al mundo, junto con el menor grado imaginable de intervención estatal en la actividad económica. No es casual, en este sentido, que Buenos Aires haya protestado, de manera continua y enérgica, en contra de las políticas promocionales del Brasil, solicitando que las elimine, para que no afecten a la economía argentina[19].

Acorde con esas posturas, ya en 1987 el presidente Menem comenzó a pedir una «moneda única» para el Mercosur. El proyecto tendía a semejarse al del ecu que por entonces se estaba implantando en Europa, sin tener en cuenta el diferente grado de madurez productiva, y de regulación social, de esas naciones respecto al Cono Sur. Los reiterados pedidos en ese sentido quedaron en la nada, aunque el gobierno argentino continuó insistiendo[20]. A comienzos de 1999, y a modo de respuesta específica a la crisis brasileña, la Argentina dio un nuevo paso en esta dirección y propuso *dolarizar* su econo-

19. La Argentina suprimió toda su política de promoción industrial y el gobierno no está dispuesto a reimponer algunas medidas ni siquiera frente a la amenaza competitiva del Brasil, a cuyo gobierno prefiere pedirle que modifique su política en nombre de la ciencia económica.

20. En 1998, súbitamente, la Casa de la Moneda acuñó una nueva moneda de un peso, en cuya cara está grabada la Cruz del Sur y la palabra «Mercosur». Al parecer, esa moneda se emitió para mostrar, como dijo un funcionario, que se había logrado la moneda regional pedida en plazos perentorios por el presidente argentino.

mía; al mismo tiempo, le aconsejó lo mismo a su socio mayor. Brasil no dudó en responder con una rotunda negativa, que se acentuaba en un momento en que el gobierno debía demostrar, antes que nada, que era capaz de controlar el equilibrio global y la moneda nacional creada hace apenas unos años[21].

Por último, una coordinación macroeconómica requeriría de alguna instancia de negociación burocrática, a la que el gobierno argentino se opone con firmeza debido a sus posiciones antiestatistas. La negativa a establecer cualquier organismo que parezca estatal (o bien que no esté fundado en el mercado) bloquea todo intento de crear un Mercosur que tenga presencia política y social. De allí que toda controversia entre las partes derive en una reunión de presidentes para resolverla, con todos sus costos políticos y de oportunidad.

Al mismo tiempo, el avance del proceso exige una alternativa de ese tipo, así como demuestra sus dificultades. El embajador del Brasil en la Argentina explicaba recientemente que le resulta muy difícil la administración cotidiana (del proceso de integración). «A veces me siento (decía) como si fuera un enfermero de guardia en un hospital de primeros auxilios ... (aún así) todos los días hay una crisis y hemos logrado superarlas. El Mercosur crece con las crisis»[22]. Este mismo embajador recuerda que en los primeros momentos de la integración, «Brasil insistió mucho en la manifestación del carácter intergubernamental del proceso, mientras que había una tendencia más clara de la Argentina por la supranacionalidad». Hoy, concluyó, ese dilema ha dejado de ser funcional.

En rigor de la verdad, el Mercosur necesita algo distinto a un grupo de burócratas discutiendo cuál debe ser la política de cada país. Necesita una guía sectorial y específica para forjar de manera más clara su derrotero hacia el futuro. Pero esa alternativa se ve trabada por las presiones de la ortodoxia y las exigencias de las crisis sucesivas que sacuden a cada nación del bloque. Es difícil saber qué pasará con la actual crisis brasileña, pero no es aventurado suponer que ella va a volver a modificar al menos una parte del elenco gobernante en el mediano plazo. En la Argentina, por otro lado, está prevista una elección presidencial para fines de 1999. Es decir que el inicio del año 2000 podría encontrar a los dos mayores países del bloque bajo nuevas alianzas políticas, forjadas en la experiencia de esta crisis, para afrontar el desafío que presenta el próximo milenio. Pero, eso es, todavía, sólo una expresión de deseos.

21. De hecho, la Argentina ya tiene una economía dolarizada donde la mayoría de los precios están en dólares y las dos terceras partes de los depósitos bancarios están registrados en esa moneda. La nueva propuesta plantea eliminar el peso (que vale uno a uno con el dólar) y pedir al gobierno de Washington que actúe como proveedor de dinero y prestamista de última instancia de la Argentina, algo parecido al experimento monetario de las ex-colonias francesas en Africa que utilizan el franco CFA para sus transacciones, pero que no encuentra parangón en el mundo moderno.

22. Conferencia del embajador del Brasil, Luiz Felipe de Seixas Correa, en el Programa de Políticas de Estado de la Universidad de Buenos Aires, el 17/11/1998, reproducida en mimeo.