

---

# El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable

••••• ALDO FERRER\*

El Mercosur fluctúa entre dos modelos alternativos de desarrollo, integración e inserción internacional. Uno se funda en la ortodoxia neoclásica y en la visión fundamentalista de la globalización. Desde esa perspectiva, el Mercosur constituye un área de preferencias transitorias de intercambios, dentro de la cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, las fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización del orden mundial. El otro modelo concibe a ese esfuerzo integrador como una zona preferente de comercio en la que los gobiernos y los agentes económicos y sociales conciertan estrategias y políticas activas. El objetivo es lograr metas de desarrollo y equilibrio intrarregional inalcanzables solamente con el libre juego de los mercados.

El Acta de Foz de Iguazú de noviembre de 1985 y los acuerdos bilaterales argentino-brasileños fueron decisiones inspiradas en el segundo modelo. Pretendían orientar los mercados y promover la integración. Este enfoque quedó plasmado, por ejemplo, en los protocolos de bienes de capital y del centro binacional de biotecnología. Los mismos constituían políticas activas industriales y tecnológicas de alcance regional.

Más tarde predominó el primer modelo. Con el Acta de Buenos Aires, de julio de 1990, la estrategia de integración asentada en la especialización intrasectorial de las principales áreas productivas se sustituyó por la desgravación acelerada, lineal y automática de todo el universo arancelario. El Tratado de Asunción de marzo de 1991 incorporó estos principios. Aquí las fuerzas del mercado libre asumían el liderazgo de la integración en la subregión formada por las dos principales economías del Cono Sur, Argentina y Brasil, más Paraguay y Uruguay.

\* *Director de la Maestría Mercosur de la Universidad de Buenos Aires.*

Las tensiones que encara el Mercosur y las consecuencias de las políticas neoliberales han reabierto el debate sobre estas cuestiones. El aparente triunfo de la ortodoxia neoclásica, instalada como visión hegemónica a partir de las crisis de la deuda externa, tropieza ahora con la creciente insatisfacción de amplios segmentos sociales debido a sus resultados.

La suposición de que esas políticas son las depositarias de la racionalidad económica y que la globalización del orden mundial ha diluido la capacidad de los estados de regular el comportamiento de los mercados, está siendo vivamente cuestionada desde diversos ámbitos. En tal sentido, es revelador el contraste de la experiencia de las políticas predominantes en América Latina con la de los países asiáticos exitosos.<sup>1</sup>

El contrapunto entre los modelos alternativos del Mercosur se desenvuelve, pues, en el entorno de un rico debate internacional sobre el comportamiento de la economía mundial y las estrategias alternativas de los países en desarrollo.

La evaluación de los alcances reales de la globalización y el contraste de las experiencias de diversas economías ratifican que los países conservan una considerable libertad de manobra y que existe más de un curso de acción posible. En realidad, el sendero de las economías capitalistas y las interacciones entre los mercados y la acción pública difieren a causa de múltiples factores, entre ellos los históricos, culturales y políticos. La experiencia revela, en efecto, que existen modelos distintos de inserción en el mundo global y que estas diferencias son decisivas para explicar el comportamiento de las economías nacionales.

1. Banco Interamericano de Desarrollo, documentos presentados en la conferencia internacional Teoría y Práctica del Desarrollo, Washington, del 3 al 5 de septiembre de 1996.

Este debate está abierto en nuestros países y se proyecta, inevitablemente, en escala subregional. El Mercosur y su vínculos con el orden mundial se organizan, también, conforme a concepciones y estrategias alternativas.

En este artículo se presentan los contenidos fundamentales de los dos modelos entre los que se debate el Mercosur. Por una parte, el asociado a la perspectiva neoclásica y a la visión fundamentalista de la globalización, el cual está incorporado en la política de estabilidad y ajuste estructural del llamado Consenso de Washington.<sup>2</sup> Por otra, la integración sustentable refleja la visión crítica de la globalización y las estrategias nacionales de desarrollo humano y protección del ambiente, las cuales, al proyectarse a las políticas comunitarias, configuran una integración participativa y la transformación convergente de todos los socios del Mercosur. El predominio de uno u otro modelo influirá en la capacidad de crecimiento del sistema subregional, en las relaciones entre sus socios y, en definitiva, en el aporte de la integración al desarrollo sustentable de estos países.

## EL MERCOSUR SEGÚN EL CONSENSO DE WASHINGTON

### Las reglas del juego

Las fuerzas del mercado actúan libremente en las preferencias comerciales establecidas por el Mercosur y los países miembros mantienen las políticas inspiradas en la visión neoclásica. El Estado se limita a asegurar los derechos de propiedad y no interfiere en las transacciones entre los particulares.

El margen de preferencia establecido por la tarifa externa común es una etapa relativamente breve en el tránsito hacia la plena incorporación en la economía mundial, con eventuales escalas transitorias en áreas de libre comercio en el continente americano y la Unión Europea. El modelo neoliberal organiza los vínculos externos del Mercosur conforme a las ventajas comparativas estáticas.

La desregulación financiera cumple un papel crucial. De hecho, la apertura comercial está condicionada por los propios tiempos del Mercosur, pero la financiera es total y está en pleno funcionamiento. Con la desregulación y profundización financiera es posible vincular las políticas de estabilidad y equilibrio macroeconómicos al libre movimiento de los capitales. En la práctica, esto subordina el tipo de cambio y el ajuste de la balanza de pagos a los objetivos de la estabilización y a la atracción de capitales de corto plazo. La asignación de los recursos financieros se resuelve por medio del mercado. Se descarta cualquier tentativa de orientar el crédito y subsidiar actividades específicas a la manera japonesa o coreana.

El mercado decide la asignación de recursos y la acumulación de capital en el entorno de la apertura, la desregula-

ción financiera y la marginación del Estado. La inversión extranjera directa privada y los grupos económicos nacionales más grandes se convierten en protagonistas de la acumulación de capital.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología está limitado a la demanda del sistema emergente. En éste, la oferta de tecnología se origina principalmente en el exterior. Se diluye el concepto de sistema nacional de ciencia y tecnología autocentrado en objetivos propios y en el aumento de la oferta endógena de conocimientos. Los ejes del cambio técnico y de la capacitación de recursos humanos son la asociación al orden mundial y la demanda de personal por el mercado. Las decisiones públicas en este campo se reducen a la aceptación de las normas sobre la propiedad intelectual incorporadas en la Organización Mundial de Comercio, reforzadas por las presiones de Estados Unidos sobre el régimen de patentes farmacéuticas y otras cuestiones.

Las políticas sociales pretenden compensar las consecuencias del modelo. El mercado determina la distribución del ingreso y el empleo. Si aquél tiene efectos indeseables, el Estado puede introducir correctivos que no violenten la estabilidad ni las reglas del juego del sistema.

### La división internacional del trabajo

La estrategia neoliberal refuerza la especialización de la subregión en las exportaciones de productos primarios y tiende a acrecentar la brecha del contenido tecnológico de las exportaciones e importaciones. Ésta es la tendencia que ha prevalecido en los últimos años en todos los países de la subregión. La crisis de la deuda, los procesos de ajuste, la apertura de las economías y la revaluación de los tipos de cambio, observables, en distintas proporciones y en varios momentos, en Argentina y Brasil han tenido efectos negativos en la actividad industrial y en la competitividad de las actividades no tradicionales.

El comercio exterior de la subregión presenta así una tendencia estructural al desequilibrio. Esto obedece a la tendencia secular a la pérdida de participación de los alimentos y materias primas y de las manufacturas tradicionales en la producción y el comercio mundiales. En cambio, la demanda interna de bienes de alto contenido tecnológico tiende a crecer más que el ingreso y las exportaciones. De allí el déficit de largo plazo de la balanza comercial y, en el corto, los bruscos aumentos del desequilibrio cuando se expande la demanda interna. En tales condiciones, las economías están permanentemente sujetas al ciclo de *contención-arranque*, es decir, a fases transitorias de auge frustradas por la aparición del déficit del comercio exterior.

La estrategia neoliberal profundiza la vulnerabilidad histórica del desarrollo de nuestros países. Predomina, por lo tanto, una asociación a la división internacional del trabajo en la cual se reproduce la histórica relación centro-periferia entre los países avanzados y las economías de desarrollo industrial y tecnológico tardío.

2. J. Williamson, "The Washington Consensus Revisited", documento presentado en la conferencia internacional Teoría y Práctica del Desarrollo, *op. cit.*

## Los equilibrios macroeconómicos

La desregulación financiera, en condiciones de alto endeudamiento externo y dependencia de los capitales de corto plazo, agrava la inestabilidad originada en la composición del comercio exterior. En tales condiciones, la estabilidad de precios queda sujeta al anclaje del tipo de cambio y a la existencia de altas tasas de interés para atraer al capital externo. La política fiscal asume así responsabilidades exageradas que se reflejan en negociaciones interminables con los acreedores y en la subordinación de toda la política económica a las expectativas de los mercados.

De este modo, la política económica se reduce a un interminable proceso de ajuste, y la balanza de pagos queda sujeta a los cambios en las corrientes de capitales de corto plazo. La estrategia neoliberal agrava los desequilibrios macroeconómicos de base. En consecuencia, los logros en materia de reducción de la inflación son más aparentes que reales. En todo caso, sólo pueden sostenerse con bajas tasas de crecimiento y alto desempleo. Cualquier desvío de las decisiones económicas respecto de las políticas esperadas por los mercados genera el riesgo de un ataque especulativo y de fuga de capitales.

## El tipo de cambio

Es preciso detenerse en el papel que cumple la sobrevaluación del tipo de cambio en la estrategia neoliberal. Uno de los puntos del decálogo del Consenso de Washington es la existencia de tipos de cambio competitivos para facilitar el crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Éste es el único punto que no se cumplió en los países que siguieron estrictamente los otros principios.

Cabe observar que el Banco Mundial, el FMI y las autoridades estadounidenses presionaron fuertemente a los países deudores para que aplicaran los programas de ajuste estructural. Entre las condiciones impuestas para tener acceso a los créditos de los organismos internacionales y al financiamiento privado externo figuraba el muy riguroso cumplimiento de los principios del Consenso de Washington. Con una excepción: el tipo de cambio. En este punto, los acreedores observaron impasiblemente la revaluación de las monedas y no ejercieron presión alguna para inducir a los gobiernos a sostener paridades competitivas y evitar el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos.

La revaluación cambiaría no es conveniente para los países pero es funcional a los intereses de los mercados financieros. Genera en aquéllos una dependencia creciente del financiamiento externo y altos márgenes entre las tasas de interés en las plazas deudoras y las acreedoras. No es extraño, por tanto, que en los programas de ajuste estructural y las condicionalidades se insistiera en la desregulación financiera, la apertura y las privatizaciones, pero se ignorara el asunto crucial de la paridad cambiaría. Las experiencias de México y Argentina son ilustrativas al respecto.

El comportamiento del tipo de cambio ejerció y ejerce una influencia fundamental en el proceso de ajuste y la estabilidad. Pero tuvo y tiene también una importancia decisiva en los efectos del conjunto de la estrategia neoliberal en los países. Por ejemplo, en varias naciones la apertura de la economía con tipos de cambio sobrevaluados tuvo consecuencias devastadoras sobre la industria. La experiencia de Argentina es reveladora al respecto. El enfoque neoclásico cuestiona la intervención del Estado por su efecto en la generación discrecional de rentas entre los particulares. Sin embargo, en la práctica de las políticas neoliberales es probable que la mayor generación de esas rentas obedezca a la combinación de la apertura, la desregulación financiera y los tipos de cambio sobrevaluados.<sup>3</sup>

La inestabilidad de las paridades de las monedas nacionales introducen factores de distorsión en el proceso integrador. La relación entre las monedas de Argentina y Brasil es crucial para el desarrollo del sistema.<sup>4</sup> En la última década, ambos signos transitaron entre fases de equilibrio y de cambios bruscos de la paridad. Esto provocó distorsiones severas en las corrientes de intercambio y en el escenario en que los particulares toman decisiones. La estrategia neoliberal y la consecuente vulnerabilidad de los equilibrios macroeconómicos de los socios del Mercosur plantean el riesgo de que aparezcan nuevos y bruscos cambios en las paridades.

## Crecimiento, empleo y distribución del ingreso

El predominio de las políticas neoliberales, así como la crisis de la deuda en los países del Mercosur, se reflejan en la brusca desaceleración del crecimiento. El producto por habitante en la subregión es en la actualidad semejante al de 1980. Los indicadores de desempleo, concentración del ingreso y pobreza revelan un deterioro en el mismo período.

Es previsible que la continuidad de la aplicación de los criterios del Consenso de Washington en el mediano y largo plazos siga produciendo los mismos resultados. Las tendencias actuales de la acumulación de capital, la productividad y el comportamiento del empleo sugieren, en efecto, la incapacidad del sistema para elevar el ingreso medio, generar el empleo suficiente para absorber los incrementos de la fuerza de trabajo y la mano de obra actualmente desempleada y subempleada y reducir la pobreza.

Los mercados de trabajo se fracturan entre los segmentos de la mano de obra empleada por los sectores dinámicos (general-

3. En plena crisis de la deuda, la externa privada fue nacionalizada y convertida en pública. En su momento se explicó que éste era un gesto amistoso hacia los mercados para reiniciar las corrientes de crédito privado internacional voluntario. En la práctica la nacionalización de las deudas privadas sirvió para proteger a los acreedores del riesgo que, por otra parte, ya había sido previsto en las mayores tasas de interés pagadas por los deudores. Se trató, en la práctica, de una flagrante violación de las reglas del libre mercado.

4. A. Ferrer, "Argentina y Brasil: ajuste, crecimiento e integración", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 2, México, febrero de 1991.

mente con baja capacidad para crear empleo o expulsores de trabajo) y el resto de la oferta laboral. Esto se refleja en la dispersión de las remuneraciones y el aumento de la marginalidad, el subempleo y el desempleo abierto.

Destaca, asimismo, una mayor concentración de la producción en las empresas que participan de las actividades transnacionales y las que se enfocan a abastecer la demanda de los grupos de mayores ingresos y algunos consumos masivos. Se verifica un aumento de la eficiencia en las grandes compañías, la fractura de los eslabonamientos intrasectoriales entre empresas de distintos tamaños y la depresión de las pequeñas y medianas. Las economías regionales en las cuales no radican actividades dinámicas son también marginadas.

Las privatizaciones de empresas públicas, especialmente en las áreas de rápido cambio tecnológico, como las telecomunicaciones, contribuyen a la concentración del capital y del ingreso. La sustitución de monopolios públicos por privados poco tiene que ver con la eficiencia en la asignación de recursos, la equidad ni los equilibrios macroeconómicos.

El proceso de concentración del capital no obedece principalmente a razones impuestas por la eficiencia económica y las economías de escala. Por el contrario, la revolución tecnológica ha generado un alto potencial competitivo de las pequeñas y medianas empresas en diversos sectores económicos. Con frecuencia, la concentración obedece a otros factores: formación de grandes redes de comercialización, acceso preferente al crédito interno y externo, apertura indiscriminada y menor capacidad de las pequeñas y medianas empresas de sustituir producción propia por importaciones. Las políticas neoliberales refuerzan la concentración.

### Relaciones entre los miembros del Mercosur

Las relaciones de los cuatro países del Mercosur responden a los mismos fundamentos de la estrategia neoliberal. La división del trabajo reflejará las ventajas comparativas estáticas conforme al margen de preferencia (temporal) para el comercio intrazonal. La acumulación de capital y el desarrollo científico-tecnológico responderán al libre juego de las fuerzas del mercado. Es decir, influirán los distintos niveles de desarrollo relativo y de tamaño de las economías nacionales y su dotación de recursos naturales. Se excluye la puesta en marcha de políticas comunitarias de desarrollo sectorial y tecnológico, incluyendo el crédito orientado y los subsidios para actividades específicas. De hecho, se descarta el concepto mismo de actividades prioritarias que merecen el respaldo de las decisiones públicas, con la posible excepción de la educación y la infraestructura.<sup>5</sup>

En la subregión prevalecen asimetrías reales (diferencias de tamaño y nivel de desarrollo, costos de los factores) y en las es-

trategias de desarrollo. La división del trabajo intrarregional en torno de las ventajas comparativas estáticas reproduce dentro de la región el modelo centro-periferia. La actividad manufacturera que depende de las escalas de producción y de los niveles actuales de desarrollo tenderá a concentrarse en el país de mayor tamaño y avance relativo en las actividades más complejas, es decir, Brasil. Este punto es crítico para la relación entre los dos mayores socios del Mercosur y tiene repercusiones importantes en los otros países.<sup>6</sup>

Esta cuestión fue explícitamente enfrentada en los acuerdos bilaterales Argentina-Brasil durante los gobiernos de Alfonsín y Sarney. La estrategia de integración consistía entonces en la especialización intraindustrial en las áreas críticas del desarrollo y la integración, como en el caso de los bienes de capital. El cambio de estrategia a partir del Acta de Buenos Aires (junio de 1990) acortó los plazos de la integración y sustituyó la especialización intraindustrial por sectores por la desgravación lineal y automática para todo el universo arancelario.<sup>7</sup> La nueva estrategia implicó incorporar los principios neoliberales en la formación del Mercosur.

El resultado del cambio de estrategia se refleja en la progresiva especialización de Argentina en las exportaciones de alimentos, materias primas y energéticos, y la de Brasil en manufacturas. En la última década, el superávit argentino en el intercambio de productos primarios con Brasil aumentó siete veces y el déficit en el de manufacturas otro tanto. La formación del vínculo centro-periferia dentro de la subregión restringe severamente el futuro desarrollo del Mercosur.

Los dinámicos sistemas integradores descansan en la asociación de países que avanzan simultáneamente en la transformación productiva y la incorporación de tecnología. En tales condiciones, la división del trabajo reposa en la especialización intrasectorial, no intersectorial. Ésta, a su vez, generaliza en el espacio compartido los beneficios de la ampliación del mercado y la división del trabajo. No es esto lo que está sucediendo actualmente en el Mercosur. El desequilibrio inherente a la relación predominante entre Argentina y Brasil afecta también las posibilidades de desarrollo de los otros socios del sistema.

El Mercosur refleja las fuerzas centrípetas de la geografía, conforme lo indica la expansión del intercambio y de las inversiones. Sin embargo, a mediano y largo plazos el sistema registrará las limitaciones y los desequilibrios inherentes a la estrategia neoliberal.

La concentración del capital y del ingreso refuerza el efecto centro-periferia de la estrategia neoliberal. Las actividades intensivas en conocimientos y de mayor valor agregado tenderían a desarrollarse en Brasil para abastecer al resto de la subregión.

6. A. Ferrer, "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 11, México, noviembre de 1995.

7. R. Lavagna, "Integración Argentina-Brasil: orígenes, resultados y perspectivas", *Comercio Exterior*, FUNCEX, Río de Janeiro, julio de 1991.

5. La preocupación del Banco Mundial por la educación y la infraestructura es de escasos alcances prácticos, vista la escasez de recursos públicos disponibles y la duración interminable de los procesos de ajuste.

## Fundamentos

El enfoque neoclásico propone que el libre funcionamiento de los mercados permite el mayor crecimiento posible de la producción y el bienestar. Las políticas neoliberales se sustentan en este convencimiento reforzado, en tiempos recientes, por el enfoque fundamentalista de la globalización.<sup>8</sup> Según éste, la mayor parte de las transacciones se realiza en el mercado mundial. Al mismo tiempo, las decisiones sobre la asignación de recursos, la acumulación de capital y el cambio técnico corresponderían en la actualidad a las corporaciones transnacionales y a las plazas financieras centrales. Los procesos clave del desarrollo, es decir, el aumento de la productividad y el empleo, dependerían actualmente de actores transnacionales. En este entorno se disuelven las economías y los estados nacionales. La soberanía se ha desplazado desde los países hacia los mercados y los actores privados transnacionales.

En consecuencia, sólo es posible desarrollar las llamadas políticas amistosas con los mercados. Cualquier desvío respecto de las expectativas de los actores privados se pagará con fuga de capitales, inestabilidad y estancamiento económico. Guste o no, no quedaría otra alternativa. En todo caso, el Mercosur es un paso temporal en el tránsito hacia la inserción plena en el orden mundial y la aceptación de la soberanía irrestricta de los mercados.

### EL MERCOSUR SEGÚN LA INTEGRACIÓN SUSTENTABLE

#### Las reglas del juego

Las preferencias establecidas por la tarifa externa común configuran un espacio reservado en el cual los países del Mercosur conciertan políticas activas en esferas consideradas esenciales para el desarrollo y la integración. Para tales fines se utilizan diversos instrumentos, como los crediticios y fiscales, para canalizar recursos, promover la inversión y el cambio técnico. La competencia estimula la eficiencia en un entorno de crecimiento de la demanda y de estímulos para elevar la productividad y la competitividad en los sectores promovidos y en el conjunto de la economía.

Las preferencias comerciales durarán el tiempo necesario para asegurar la integración del espacio subregional y la competitividad de la producción del Mercosur en los mercados mundiales. La liberación del intercambio con los centros desarrollados se realizará de modo progresivo y respetando los tiempos de la integración regional.

La estabilidad de los precios es un requisito para la ejecución de políticas activas exitosas y se funda en los equilibrios macroeconómicos de base: solidez de las finanzas públicas, capacidad de pagos externos asentada en las exportaciones y aumento del ahorro interno. El tipo de cambio, como proponía el requi-

sito incumplido del Consenso de Washington, estimulará la competitividad y el crecimiento de las exportaciones.

El financiamiento externo no dependerá de los movimientos de capitales de corto plazo, los que se regularán para evitar sus efectos deletéreos en la economía real y los equilibrios macroeconómicos. Los países concertarán sus estrategias financieras y cambiarias para facilitar la ejecución de las políticas nacionales de estabilidad, promover la integración y fortalecer la posición negociadora externa. En particular, la convergencia de las políticas de equilibrios macroeconómicos respaldarán la estabilidad de las paridades reales de las monedas nacionales, que es una condición esencial para la solidez de las reglas del juego y los equilibrios al interior del Mercosur.

Los vínculos con el exterior se organizan en torno de las ventajas competitivas dinámicas que amplían el potencial exportador fundado en la dotación actual de recursos. La relación centro-periferia con las economías desarrolladas se disuelve con la transformación de la composición del comercio exterior del Mercosur.

En las políticas activas la inversión privada es el motor del crecimiento para resolver las insuficiencias e imperfecciones de los mercados. El Estado y las organizaciones sociales movilizan mecanismos de concertación para capacitar a los recursos humanos, elevar el ahorro y la inversión, impulsar las actividades estratégicas para el crecimiento, expandir el empleo y elevar el bienestar. Es decir, se instala el concepto de competitividad sistémica que da viabilidad a la que se verifica en las empresas.

Las políticas activas evitan la creación de rentas espurias en los actores privados y se limitan a los objetivos explícitos del desarrollo sustentable. En todo caso, las rentas que los particulares reciben de la intervención pública se más que compensan con el aumento de la producción y el bienestar. Es decir, son rentas-palanca del crecimiento. Se evita la creación de rentas espurias, incluso las generadas por la combinación de la desregulación financiera, la apertura y la sobrevaluación cambiaria.

El ahorro interno y la capacidad de pagos externos fundada en las exportaciones constituyen las bases fundamentales de la acumulación de capital. La inversión extranjera directa privada contribuye de manera importante pero marginal al financiamiento de la inversión. Se desalientan los capitales especulativos de corto plazo y se les sujeta a las regulaciones de la autoridad monetaria. El crédito dirigido y los subsidios a las actividades promovidas, en el entorno de los equilibrios macroeconómicos de base, son instrumentos importantes en el fomento del ahorro interno y la inversión.

Los sistemas nacionales de ciencia y tecnología son una pieza fundamental del andamiaje del desarrollo económico. El cambio técnico se funda en una secuencia importar-copiar-adaptar-innovar que enriquece el acervo propio de conocimientos. Las políticas activas de ciencia y tecnología promueven la formación del *triángulo sabatiano* entre los vértices sector privado-Estado-sistema nacional de ciencia y tecnología. El desarrollo en este terreno refleja, y a su vez respalda, la transformación estructural de la economía y el aumento del contenido de conocimientos en la producción de bienes y servicios. La demanda

8. A. Ferrer, "Desarrollo y subdesarrollo en un mundo global", documento presentado en la citada Conferencia en el BID, 1996.



*El futuro del Mercosur está aún indeterminado. El aumento de las relaciones intrarregionales en la última década refleja las convergencias potenciales que estaban aletargadas por el prolongado desencuentro histórico de Argentina y Brasil. No es probable, sin embargo, que los impulsos iniciales generados por la vecindad y las preferencias comerciales contribuyan significativamente a la resolución de los problemas fundamentales que confrontan sus socios*

creciente de aquéllos se satisface crecientemente con la oferta interna de recursos humanos calificados, la industria de bienes de capital y los servicios de tecnología no incorporada suministrados por los sistemas nacionales de ciencia y tecnología. El aumento de los recursos asignados a investigación y desarrollo por los sectores privado y público incluye el refuerzo de la ciencia básica.

Las políticas de empleo y sociales se integran a la estrategia de acumulación de capital y cambio técnico y a las políticas activas para impulsar las actividades prioritarias. De este modo la elevación del empleo y del bienestar es inherente al desarrollo.

### **La división internacional del trabajo**

La estrategia de la integración sustentable contribuye a cerrar la brecha del contenido de conocimiento de las importaciones y exportaciones de la subregión. Las importaciones de bienes que incorporan tecnologías avanzadas (bienes de capital, microelectrónica, etc.) aumentan más que el producto. Éstas se financiarían cada vez en mayor medida con las exportaciones de bienes dentro de los mismos sectores y productos primarios con mayor contenido de conocimientos y valor agregado, en un sistema de especialización intraindustrial con el resto del mundo. La integración sustentable resuelve el desequilibrio estructural del comercio exterior de los países especializados en las exportaciones de productos primarios.

Contribuye, asimismo, a eliminar el ciclo tradicional de contención-arranque ligado a los déficit generados por la composición tradicional del comercio exterior, agravado en los últimos lustros por el servicio de la deuda externa y las políticas de ajuste.

### **Los equilibrios macroeconómicos**

La estabilidad de precios se sostiene en el equilibrio fiscal, las exportaciones y el ahorro interno. Las entradas de capital extranjero se orientan a expandir la capacidad productiva y las exportaciones y generan las divisas necesarias para las futuras transferencias de utilidades. Al no dependerse de los movimientos externos de corto plazo se reduce la tasa de interés y permite tipos de cambio competitivos para promover las exportaciones no tradicionales y el equilibrio de la balanza comercial. En tales condiciones, la conducción económica gana libertad de maniobra para realizar políticas activas para regular el ciclo económico y orientar recursos hacia los fines prioritarios de la integración sustentable.

La estabilidad se sustenta así en la solidez de los equilibrios macroeconómicos de base y no se sujeta a las condiciones de los acreedores. Esto permite establecer un tipo distinto de *amistad* con los mercados. Las políticas son amistosas para los agentes económicos, nacionales y extranjeros, vinculados a la expansión de la producción y el comercio. La reducción del riesgo en países sólidamente estables atrae la inversión no especulativa. Las de este carácter son reguladas por la autoridad monetaria, con lo que se evita el efecto pernicioso que las caracteriza.

### **El tipo de cambio**

La paridad de las monedas responde estrictamente al criterio incumplido del Consenso de Washington: permitir la competitividad de la producción, particularmente la de las exportaciones no tradicionales.

La solidez de la estabilidad y de los equilibrios macroeconómicos facilita la convergencia de las políticas cambiarias de los países miembros del Mercosur. En tales condiciones, es factible concertar normas que establezcan las paridades y orienten los ajustes para compensar las variaciones de las situaciones nacionales respecto de las variables significativas (precios, productividad, etc.).

La estabilidad de las paridades de las monedas nacionales del Mercosur estimula el intercambio y la toma de decisiones de los agentes económicos privados.

### Crecimiento, empleo y distribución del ingreso

Cabe esperar que la solidez de los equilibrios macroeconómicos, el aumento del ahorro y la inversión y la expansión de las exportaciones, contribuyan al aumento sostenido de la productividad y del empleo. En tales condiciones, podría reducirse la pobreza mediante la incorporación al proceso productivo de personas actualmente desocupadas y marginadas. Al mismo tiempo, el sector público contaría con recursos genuinos para financiar los programas de bienestar social. La solidez de los equilibrios macroeconómicos y la reforma de los regímenes de previsión evitarían que el gasto social esté sujeto, como en la actualidad, a los interminables procesos de ajuste. Es decir, los provocados por los desequilibrios macroeconómicos fundamentales y la dependencia de los capitales especulativos, inherentes a la postura neoliberal.

La convergencia de las estrategias nacionales y las políticas activas comunitarias promueve la eficiencia, el crecimiento y la equidad. Elimina los factores espurios de la concentración del capital y la viabiliza en aquellas áreas en que la escala de producción sigue influyendo positivamente en la productividad. Al mismo tiempo, promueve las pequeñas y medianas empresas y las economías regionales en las cuales radica un formidable potencial de crecimiento de la producción y el empleo.

### Las relaciones dentro del Mercosur

La división del trabajo en el espacio subregional se funda en la especialización intraindustrial y en la generación de ventajas competitivas dinámicas en todos los socios del sistema. La brecha del contenido de conocimientos entre las importaciones y exportaciones de cada uno de los países dentro del actual comercio intrarregional tiende a cerrarse como reflejo del crecimiento y la transformación simultánea de todos ellos. Las asimetrías por factores reales (tamaño, desarrollo, costos de los factores) y políticos (normas administrativas) se encaran mediante la armonización de las estrategias de desarrollo y de políticas explícitas para eliminarlas. La transformación de la composición del intercambio en el Mercosur es simultánea con la del comercio de la región con el resto del mundo.

Las políticas activas son crecientemente de origen y alcance comunitarios, resultantes de la convergencia de las estrate-

gias nacionales de desarrollo e integración. Tales políticas procuran incorporar a la mayor cantidad de actores al proceso de integración y movilizar el potencial de las pequeñas y medianas empresas y de las economías regionales. El Mercosur abarca el espacio de los países e incorpora como un objetivo común contribuir a resolver las asimetrías regionales que existen en Argentina y Brasil. Este problema es de menor intensidad en Paraguay y Uruguay, dada la dimensión de sus territorios.

La estabilidad de los precios basada en los equilibrios macroeconómicos y en la convergencia de las políticas nacionales de tipo de cambio hacen viable la aplicación de políticas activas para la promoción de la integración sustentable. En la unión aduanera y, más tarde, el mercado común, los gobiernos conciertan sus políticas industriales, de ciencia y tecnología, de desarrollo de la infraestructura y otras áreas principales. Las políticas de regulación financiera e integración de los mercados de capitales permiten elevar el ahorro interno, atraer recursos del exterior y complementar las decisiones privadas con decisiones políticas para orientar recursos hacia las áreas prioritarias.

La integración de los mercados financieros nacionales y la concentración de las políticas de las autoridades monetarias estimulan la formación de ahorro, canalizan ahorro complementario del exterior y expanden el financiamiento disponible para la acumulación de capital. El crédito dirigido y los subsidios, compatibles con los equilibrios macroeconómicos, los concentran las autoridades monetarias en el marco de las políticas comunitarias de desarrollo e integración. Los incentivos a la inversión se orientan preferentemente hacia las empresas que operan en los países, de manera muy especial a las pequeñas y medianas empresas de capital nacional, y realizan un aporte sustantivo a la formación de capital.

Los sistemas nacionales de ciencia y tecnología se asocian para responder a las demandas de la integración productiva de bienes y servicios. El *triángulo sabatiano* se proyecta en escala subregional y se aprovechan las ventajas comparativas disponibles en cada uno de los países en diversas áreas de la ciencia y la tecnología. Se impulsa la formación conjunta de nuevas capacidades vinculadas al desarrollo sustentable y la integración.

El desarrollo simétrico del Mercosur amplía el número de agentes económicos que pueden acceder al crecimiento de la demanda y la división del trabajo en la subregión. La relación centro-periferia en el Mercosur se disuelve con la multiplicación de los agentes económicos y la transformación simultánea y convergente de las economías nacionales.

Cada uno de los países miembros del Mercosur tiene problemas sociales de gran dimensión y medios limitados. Esto impide la transferencia significativa de recursos, como en el caso de la Unión Europea, para enfrentar carencias sociales críticas. Sin embargo, los países movilizan el importante potencial de cooperación para mejorar la formulación y ejecución de las políticas de educación, salud, seguridad social y combate de la pobreza.

La convergencia de las estrategias nacionales de desarrollo y las políticas activas de alcance comunitario contribuye a resolver las asimetrías prevalecientes en la subregión y a incor-

porar al conjunto de la sociedad y de los actores económicos al proceso de desarrollo e integración sustentable.

La reforma del Estado, la transparencia de las decisiones públicas y el eficaz desempeño de las instituciones democráticas y de otros medios de participación social contribuyen a respaldar las decisiones comunitarias destinadas a generar *rentas-palanca* y no rentas espurias incompatibles con el uso eficiente de los recursos y el objetivo explícito de las políticas activas.

## Fundamentos

La integración sustentable pretende liberar las fuerzas creadoras de los particulares y los mercados, corregir las distorsiones y, por lo mismo, ampliar la capacidad de crecimiento del sistema. La elevación de la calidad de vida y la preservación del ambiente, es decir, el desarrollo sustentable, resultan de la convergencia de las fuerzas del mercado y la acción pública.

La integración sustentable propone, asimismo, que la globalización de la economía mundial coexiste con la posición decisiva que ocupan los mercados y el ahorro internos en las economías nacionales y en la subregión. En el Mercosur, más de 85% de la producción se comercializa en el mercado interno, 95% de la inversión se financia con ahorro interno y alrededor de 9 de cada 10 trabajadores están ocupados en satisfacer la demanda de sus propios países. Las filiales de corporaciones transnacionales contribuyen con alrededor de 10% del producto regional.

El desarrollo económico sigue un proceso esencialmente endógeno y los estados nacionales conservan la suficiente libertad de maniobra para influir en el desarrollo y la inserción internacional de los países y, consecuentemente, de la integración regional. La libertad de maniobra frente a las expectativas de los mercados y los operadores transnacionales descansa básicamente en la solidez de los equilibrios macroeconómicos, en la estabilidad de las reglas del juego y de los incentivos generados por la tasa de crecimiento. Sobre estas bases pueden generarse políticas atractivas para los mercados sin subordinarse a la especulación financiera ni a la ideología neoconservadora. La vulnerabilidad frente a las expectativas de los mercados no depende de la aceptación o el rechazo del Consenso de Washington, sino de la solidez de los equilibrios macroeconómicos. Cuando éstos existen los ataques especulativos son poco probables y, si ocurren, pueden soportarse con costos moderados.

En conclusión, la integración sostenible ofrece una alternativa viable al Consenso de Washington y mejores perspectivas para la estabilidad, el desarrollo y la integración.

## PERSPECTIVAS

El futuro del Mercosur está aún indeterminado. El aumento de las relaciones intrarregionales en la última década refleja las convergencias potenciales que estaban aletargadas por el prolongado desencuentro histórico de Argentina y Brasil. No es probable, sin embargo, que los impulsos iniciales generados

por la vecindad y las preferencias comerciales contribuyan significativamente a la resolución de los problemas fundamentales que confrontan sus socios.

Es previsible que la prevalencia de las políticas neoliberales en uno o los dos socios principales aumente la inestabilidad y los desequilibrios del sistema. A mediano y largo plazos no es éste un escenario promisorio. Sin embargo, el Consenso de Washington tiene poderosos factores a su favor. Al menos los siguientes:

i) La fuerza de la inercia y el permitir que los acontecimientos sigan su curso. El dejar hacer, dejar pasar, goza de ventajas operativas evidentes frente a las políticas activas.

ii) Los intereses internos y externos asociados a la globalización del orden mundial y la gravitación de la deuda externa. La dependencia de los capitales de corto plazo para financiar los déficit público y de la balanza de pagos y, en este entorno, las condicionalidades impuestas por los acreedores, respaldan el modelo neoliberal.

iii) La memoria colectiva y el descrédito de las políticas anteriores. Éstas fueron incapaces de resolver los problemas sociales fundamentales y, finalmente, desembocaron en el desborde inflacionario.

No es extraño que la combinación de semejantes elementos confieran una poderosa influencia a la propuesta neoclásica y la visión fundamentalista de la globalización. El Consenso de Washington tropieza, sin embargo, con un grave problema: sus consecuencias en la economía y la sociedad.

En la actualidad prevalecen el lento crecimiento, la vulnerabilidad financiera, la concentración de la riqueza y el ingreso, el desempleo y la pobreza, la fractura de la economía entre sectores productivos dinámicos y marginados. Estas tendencias agravan problemas tradicionales y, en todo caso, revelan la impotencia de la ortodoxia para resolverlos.

Estos hechos cuestionan la estrategia neoliberal y erosionan sus bases de sustentación política. Un eventual replanteamiento de las estrategias de estabilidad y crecimiento en los países miembros se proyectaría al Mercosur.

El modelo neoliberal delega la responsabilidad en los mercados; el otro modelo demanda decisiones políticas. Es preciso, en efecto, la convergencia de las estrategias nacionales y la interfase entre los mercados y la acción pública para promover el desarrollo y la integración sustentables.

Éste es el gran desafío de la democracia en el Mercosur. Desde la perspectiva neoliberal, la gobernabilidad consiste en lograr que los gobernantes elegidos por la sociedad ejecuten políticas amistosas para los mercados. Cuando esto no sucede se está en presencia de la *ingobernabilidad* de la democracia. Dados los resultados de tales políticas, se comprende que la ingobernabilidad tienda a agravarse.

Desde la perspectiva del desarrollo y la integración sustentables, la gobernabilidad se refiere a la funcionalidad de la democracia para asegurar los equilibrios macroeconómicos y la seguridad jurídica, promover el desarrollo humano y proteger el ambiente. El problema actual es, en gran medida, de gobernabilidad de los mercados. 