

Transformación estructural en América Latina

La década de los noventa

Las opiniones expresadas en el presente libro son de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores y pueden no coincidir con las de INTAL y/o CEPAL.

Ilustración de carátula:
Lucy Yegros (Paraguay)

© 2002, Ediciones Trilce
Durazno 1888,
11200 Montevideo, Uruguay
tel. y fax (5982) 412 77 22 y 412 76 62
trilce@adinet.com.uy
www.trilce.com.uy

ISBN 9974-32-289-8

338.0e132e47

c.2

Transformación estructural en América Latina

La década de los noventa

CELIA BARBATO
COORDINADORA

MARIO CIMOLI, ALDO FERRER, LIDIA GOLDENSTEIN, JORGE KATZ
MARIANO LAPLANE, ARTURO O'CONNELL, SAMUEL PINHEIRO GUIMARAES
LUCÍA PITTALUGA, ROBERTO PIZARRO, JUAN MANUEL RODRÍGUEZ
OCTAVIO RODRÍGUEZ, JUDITH SUTZ, VÍCTOR TOKMAN


900031055 - BIBLIOTECA CEPAL



Ediciones
TRILCE



91870



La Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID) fue fundada en 1957 por un grupo de personas con un interés por el desarrollo internacional económico, social y político. Desde entonces la SID se ha transformado en un foro mundial para el intercambio de experiencias, información e ideas sobre la cuestión del desarrollo. La SID, con más de seis mil miembros en 115 países, es la mayor organización mundial dedicada al desarrollo. Tiene su sede en Roma y los capítulos nacionales llevan adelante programas de actividades que responden a los intereses de sus comunidades.

Los miembros de la SID eligen cada tres años al Consejo Directivo y éste al Presidente. Enrique Iglesias ha sido designado Presidente de la Sociedad Internacional para el Desarrollo para el período (2001-2003), cargo que había desempeñado durante el período (1989-1991) habiendo recibido luego el título de Presidente Emérito de la Sociedad.

EL CAPÍTULO URUGUAY

El Capítulo Uruguay se constituyó en 1990 como un ámbito de discusión plural y abierto, apto para convocar a diversos integrantes de la sociedad civil preocupados por la problemática del desarrollo.

El Consejo Directivo del Capítulo está integrado por Lil Bettina Chouhy (Secretaría); Ariel Davrieux, Ignacio Porzecanski y María Sisto, Vocales.

La Coordinación del Programa "Jornadas sobre el Desarrollo de las Economías del Mercosur" está a cargo de Celia Barbato.

El Comité Consultivo, cuyo Presidente es Enrique Iglesias, está integrado por:

Roberto Cortés Conde, José Fanelli, Aldo Ferrer, Daniel Heymann, Arturo O'Connell (Argentina);

Mónica Baer, Ricardo Bielschowsky, José Carlos de Souza Braga, Lidia Goldenstein, Carlos Lesa (Brasil);

Reynaldo Bajraj, Ricardo Ffrench Davis, Osvaldo Rosales, Osvaldo Sunkel (Chile);

Luis Bértola, Gerardo Caetano, Carlos Filgueira, Nelson Noya, Adela Pellegrino, Gabriel Porcile, Octavio Rodríguez (Uruguay).

CONTENIDO

- PRÓLOGO
11 CELIA BARBATO

PRIMERA PARTE

TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL Y CAMBIO TÉCNICO EN AMÉRICA LATINA

- LO MESO Y MICROECONÓMICO: EL COMPONENTE OLVIDADO
DE LA PRESENTE REALIDAD LATINOAMERICANA
25 JORGE KATZ

- TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA E
RESTRICÇÕES AO CRESCIMENTO NO MERCOSUL
35 FERNANDO SARTI Y MARIANO LAPLANE

COMENTARIOS

- AVANCES Y PERCANCES DE
LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA BRASILEÑA
63 LIDIA GOLDENSTEIN
UNA LECTURA DESDE CIENCIA, TECNOLOGÍA, SOCIEDAD Y DESARROLLO
69 JUDITH SUTZ
TRAMPAS DE BAJO CRECIMIENTO: ¿CON QUÉ POLÍTICAS SUPERARLAS?
75 LUCIA PITTALUGA
83 LOS APORTES AL DEBATE

SEGUNDA PARTE

LA CUESTIÓN DEL EMPLEO

- LAS POLÍTICAS DEL EMPLEO EN LA NUEVA ERA ECONÓMICA
91 VÍCTOR TOKMAN

COMENTARIOS

- APRENDIZAJE Y MICROECONOMÍA:
LA NECESIDAD DE UNA MACRO NO NEUTRAL
107 MARIO CIMOLI

- LOS NECESARIOS CONSENSOS Y LAS POLÍTICAS ACTIVAS
111 *JUAN MANUEL RODRÍGUEZ*
117 LOS APORTES AL DEBATE

TERCERA PARTE

INSERCIÓN INTERNACIONAL Y REGIONALIZACIÓN

- EL MERCOSUR EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL
125 *SAMUEL PINHEIRO GUIMARAES*
AMÉRICA LATINA Y LA GLOBALIZACIÓN
139 *ALDO FERRER*
DESDE LA PERIFERIA DE LA GLOBALIZACIÓN
149 *ROBERTO PIZARRO*

COMENTARIOS

- REGIONALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN; ALGUNOS COMENTARIOS
177 *ARTURO O'CONNELL*
HACIA NUEVOS PATRONES DE GLOBALIZACIÓN
187 *OCTAVIO RODRÍGUEZ*
193 LOS APORTES AL DEBATE

En memoria de Vilmar Faria

Prólogo

CELIA BARBATO

Un debate en torno al desarrollo a largo plazo de las economías del Mercosur está teniendo lugar en Montevideo, en el marco de un programa organizado por el *Capítulo Uruguay* de la *Sociedad Internacional para el Desarrollo* (SID). Cuando en los primeros meses de 1999 se resolvió poner en marcha un programa de seis “Jornadas” semestrales, se plantearon dos requisitos: en primer lugar, que dicha actividad fuera respaldada por académicos de alto nivel de los países de la región. En segundo lugar, que los resultados de cada jornada fueran recogidos en libros que permitieran su difusión al medio regional.

Un Comité Consultivo, integrado por especialistas de las áreas de la economía, la sociología, la ciencia política, la historia, la demografía, aprobó en julio de 1999 la agenda a tratarse en las “Jornadas”. La temática, si bien centrada en la problemática regional, desborda en sus preocupaciones hacia el conjunto de América Latina. El Comité ha participado activamente en todas las instancias del

*Coordinadora del Programa
“Jornadas sobre el desarrollo de
las economías del Mercosur”
del Capítulo Uruguay de la SID.
Fundadora y codirectora del Centro
de Investigaciones Económicas
(CINVE-Uruguay) (1975-1991).
Ex profesora de la Universidad
de la República, Uruguay.*

programa, sustentando con sus conocimientos el nivel del debate y garantizando la continuidad y coherencia de la discusión.

La publicación de *Transformación estructural en América Latina. La década de los noventa*, es motivo de gran satisfacción para quienes impulsamos este programa y creemos en su validez como foro en que fecunden propuestas de superación del subdesarrollo. Este cuarto título que recoge los contenidos vertidos en la jornada del 12 de octubre de 2001 se suma a la colección *Desarrollo* que generosamente ofrece Ediciones Trilce.

Los libros que precedieron a éste fueron aportando elementos para una aproximación a la cuestión del desarrollo a largo plazo de las economías del Mercosur. El primer libro *Mercosur, una estrategia de desarrollo* reúne diversas visiones sobre el proceso de integración en su primera década: logros, crisis, encuentros, desencuentros. Se apunta a comprender, desde la economía y la política, el peso del Mercosur en la estrategia a largo plazo de las economías que lo integran.

El segundo libro, *Nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo* recoge los nuevos enfoques que se plantean desde la economía, la sociedad, la política, la cultura y la ética. *Globalización y políticas macroeconómicas*, tercer libro de la Serie Desarrollo, trata de dos condicionantes clave del desenvolvimiento de las economías del Mercosur en la década de los noventa: la globalización de la economía internacional y las reformas de las políticas macroeconómicas implementadas en el mismo durante la década de los noventa. Recoge exposiciones de estudiosos de estos temas que ponen de manifiesto la incidencia de factores como los suscitados, sobre el agravamiento del subdesarrollo de América Latina.

El presente libro se detiene en las transformaciones estructurales que han tenido lugar en las economías del Mercosur en la última década. A partir de diferentes *miradas* sobre el proceso de integración del que las mismas participan; munidos de las nuevas aproximaciones al concepto de desarrollo; planteadas las principales restricciones externas e internas que inciden hoy sobre el desenvolvimiento latinoamericano; en esta publicación se exploran los cambios que se han producido en la producción, la incorporación de tecnología, el empleo, la inserción internacional, la regionalización.

El libro se beneficia de la confluencia de académicos del más alto nivel que exponen los resultados de sus investigaciones y los frutos de su trayectoria en cada tema.

JORGE KATZ en "Lo meso y microeconómico: el componente olvidado de la presente realidad latinoamericana", comienza subrayando la

importancia de la interdependencia entre el comportamiento de la macroeconomía y el desempeño microeconómico, en la explicación de cómo cada uno de los países de la región se ha ido adaptando a lo largo de las últimas dos décadas a las reformas estructurales pro-competitivas y al creciente grado de globalización que experimenta la economía internacional. Describe lo ocurrido en la región tras las reformas estructurales "...como parte de un proceso de *destrucción creativa* de naturaleza *schumpeteriana* del que han ido emergiendo en cada escenario nacional situaciones de *éxito* y *fracaso* adaptativo a las nuevas reglas del juego".

A lo largo del texto, el autor se refiere a "...las reformas estructurales recientes que han dado paso a dos modelos claramente diferenciados al interior de la región latinoamericana: ...uno basado en el procesamiento de recursos naturales y escasamente generador de empleo y el otro basado esencialmente en la importación de partes y componentes intermedios, para ser montados localmente a partir de una mano de obra no calificada *-maquila-*".

Katz se refiere luego a las diferencias de comportamiento entre agentes productivos; a quién nace y quién muere en un dado sector productivo, a las fusiones de firmas, al *aggiornamento* tecnológico y organizativo, etcétera.

En el contexto de esta reestructura, y en cuanto al proceso de *destrucción creativa*, se caracterizan el momento de la ruptura parcial del aparato productivo preexistente, el momento de la estabilización y el momento de la gradual reconstrucción. El autor finaliza enfatizando la importancia del análisis microeconómico para la comprensión del ajuste estructural que ha vivido la región en los últimos años.

FERNANDO SARTI Y MARIANO LAPLANE en "Transformação produtiva e restrições ao crescimento no Mercosul" se proponen analizar su constitución desde la óptica de una política de desarrollo. "...Un proceso de integración económica implica un complejo arreglo de políticas que condicionan el modelo de crecimiento de las economías..." Tipifica al Mercosur como una experiencia de regionalismo abierto, exitoso en el plano comercial, y avalado por el dinamismo de los flujos financieros, incluyendo una parcela significativa de la inversión extranjera directa. Los autores ponen de relieve que "...a fines de la década de los noventa, la importancia económica del Mercosur daba señales de que se estaba alcanzando una integración *de hecho* que parecía irreversible...". "Sin embargo, el Mercosur enfrenta en estos últimos años su más grave crisis en tanto alcanza a todos sus miembros de forma simultánea y profunda."

Sarti y Laplane levantan su tesis de que la crisis actual del Mercosur tiene como principales factores determinantes el bajo dinamismo económico de Argentina y Brasil, agravado por una creciente restricción externa al crecimiento. Afirman que el mayor grado de vulnerabilidad externa de estas economías es consecuencia de la política económica adoptada. "...ni la vulnerabilidad externa ni la desaceleración del crecimiento pueden ser atribuidas al Mercosur."

A partir de esta introducción, el trabajo transita por un análisis riguroso de las instancias del proceso seguido por Argentina y Brasil durante la década de los noventa, de sus impactos mutuos y del papel que jugó el Mercosur como mecanismo anticíclico para ambos. Pasa en seguida al análisis de las causas de la actual crisis y finaliza colocando al Mercosur frente a la alternativa de optar por una política de consolidación o expansión. Los autores advierten que la ampliación del área de libre comercio representaría un retroceso del proceso de integración, pudiendo llegar hasta la extinción del Mercosur.

Las presentaciones de Jorge Katz y Mariano Laplane fueron comentadas por Lidia Goldenstein, Judith Sutz y Lucía Pittaluga desde diferentes perspectivas.

En "Avances y percances de la reestructura productiva brasileña" LIDIA GOLDENSTEIN advierte que en el marco de la actual crisis, es necesario plantear el debate sobre la necesidad de "...nuevas políticas que permitan retomar el crecimiento sostenido en nuestros países, políticas que no implican un retorno al pasado". Respecto al proceso de reestructuración productiva en Brasil, la autora afirma: "Creo que la reestructuración productiva en Brasil tuvo lugar y avanzó". "...al final de la historia tuvimos en diferentes sectores brasileños algún éxito importante. Es sobre esa realidad que debemos instrumentar nuevas políticas y encuentro importante contar con un nuevo *retrato* para saber de dónde partir y qué proponer." Goldenstein señala que los trabajos de Katz y de Sarti-Laplane constituyen importantes aportes a ese *retrato*.

JUDITH SUTZ propone una *lectura desde ciencia, tecnología, sociedad y desarrollo*. En el curso de su comentario afirma: "...las capacidades reales de innovación, que dependen tanto de 'saber' como de 'tener oportunidades para aplicar lo que se sabe', están asociadas a la riqueza en 'espacios interactivos de aprendizaje presentes en una sociedad'". Sutz señala que el agrupamiento de países, de acuerdo a este criterio, ubica a toda América Latina, sin excepciones, en el conjunto de naciones que fueron y siguen siendo muy pobres en

espacios interactivos de aprendizaje. Y agrega: “Desde una perspectiva de ciencia, tecnología y desarrollo, los elementos tomados de los trabajos presentados, sugieren una denominación para los procesos vividos recientemente y las tendencias en curso: *desaprendizaje*. Este proceso, en el marco de una ‘nueva economía’ que ha sido caracterizada recientemente como ‘economía del aprendizaje’, parece retrasar fuertemente el reloj de la historia”.

El comentario de LUCÍA PITTALUGA “Trampas de bajo crecimiento: ¿con qué políticas superarlas?” propone una estrategia para salir de las trampas de bajo crecimiento en las que se encuentran algunos países latinoamericanos especializados en industrias de bajo valor agregado con potencialidades tecnológicas reducidas. Las políticas productivas y tecnológicas sugeridas tienen por objetivo acelerar el ritmo de progreso técnico de las economías a través del desarrollo de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI).

El concepto de SNI se sustenta en una visión no lineal del proceso de innovación, en el que la intensidad del cambio técnico depende fuertemente de la existencia de estructuras organizativas que posibilitan las interacciones entre los varios agentes en juego. Una manera de aprehender el SNI es definiéndolo a través de dos componentes básicos: la estructura de la producción y la configuración institucional del cambio técnico.

VÍCTOR TOKMAN comienza su exposición sobre “Las políticas del empleo en la nueva era económica” preguntándose: “¿Qué hay de nuevo sobre el problema del empleo?”. Menciona las nuevas “formas” que toma hoy el problema: una mayor vulnerabilidad al desempleo; una asimetría con respecto al desempleo; la privatización del empleo, un deterioro en la calidad del empleo; una desprotección creciente. “...todo esto afecta la cohesión social, que está bajo una tensión enorme.”

Respecto a las políticas de empleo, el autor aprecia que se han alcanzado consensos en torno a: la importancia que tiene el crecimiento en la generación de empleo; la insuficiencia de las políticas macroeconómicas frente al creciente desempleo; el papel básico de la educación –“...el empleo pasa por invertir en la gente”– y el reconocimiento de que hay grupos particularmente afectados por el desempleo.

Señala luego las áreas donde se plantean mayores disensos. “La primera se refiere al tema de la secuencia de políticas a la que han adherido los países de América Latina: se parte de una macro muy ‘apretada’, se pasa a una micro funcional a esa macro, terminando en políticas compensatorias.” La segunda área de disenso refiere al

tema de las estrategias de competitividad. Lo que ha prevalecido es una estrategia defensiva: la flexibilización y la reducción de los costos laborales. La tercer área de discusión se relaciona con la calidad de los empleos, que se expresa en el dilema de si empleo y protección son objetivos que pueden ser alcanzados simultáneamente.

Tokman finaliza la exposición expresando su preocupación por el cuestionamiento del paradigma del pleno empleo al que se asiste hoy, y "...que coincide con la crisis del *Estado de bienestar*".

MARIO CIMOLI en "Aprendizaje y microeconomía: la necesidad de una macro no neutral" comenta la exposición de Víctor Tokman. Comienza señalando que "De algún modo se supone que el ámbito de la macroeconomía sea independiente de la microeconomía. La dificultad de justificar dicha independencia resulta más evidente cuando, como hace el autor, la micro que se desea implementar está asociada a una mayor intensidad del proceso de aprendizaje y a la creación de capacidades tecnológicas".

Cimoli se aproxima críticamente a la literatura disponible sobre el impacto de reformas estructurales recientes en Latinoamérica y afirma: "...en general, se fracasa en capturar el enorme rol de las fuerzas microeconómicas como también de las variables institucionales y tecnológicas y cómo éstas puedan influir en el proceso de ajuste de cada país...". Advierte sobre los cambios fundamentales que está padeciendo América Latina en el modelo de organización productiva y en su ambiente institucional y regulatorio, y enfatiza el hecho de que al tiempo que las tareas de creación de conocimientos tecnológicos tienden a concentrarse en los países industriales maduros, los países periféricos estarían llamados a especializarse en actividades intensivas, en el uso de recursos naturales y de mano de obra no calificada como determinantes de sus ventajas comparativas de largo plazo. Frente a la gravedad de estas apreciaciones, Cimoli se cuestiona: "¿Un cambio de esta micro puede realizarse con una política macro que busque sólo la neutralidad?".

En su comentario, "Los necesarios consensos y las políticas activas", JUAN MANUEL RODRÍGUEZ relativiza el alcance de los *consensos* que señala Tokman. Respecto al tema de la política sectorial de empleo, no cuenta con el consenso de los decisores de políticas públicas. Acerca de invertir en la gente, la importancia del conocimiento en términos de competitividad y productividad no se compadece con lo que se gasta en educación y en tecnología. Más adelante Rodríguez se refiere a lo que Tokman llama "estrategias defensivas", que implican una modalidad de ajuste, bajando costos pero sin cambiar la estructura de la producción, de la tecnología ni de las relaciones laborales.

“Cuando lo laboral es parte de una estrategia de ajuste pasiva, la consecuencia es la precarización de las condiciones de trabajo. La lógica de funcionamiento actual de nuestras economías –en términos productivos y laborales– ha variado sustantivamente y requiere políticas diferentes a las tradicionales. Hoy tenemos básicamente, en el área laboral, un sistema precarizado, pero al mismo tiempo, tenemos empresas concretas en donde hubo cambio tecnológico, hubo cambio de categorías, hubo cambio de relaciones laborales, se rediscutió el salario, y en las que el sindicato participa en los cambios y la formación profesional es parte de la práctica permanente. Este tipo de relaciones laborales modernas pueden contribuir a mejorar la productividad y competitividad.”

SAMUEL PINHEIRO GUIMARAES inicia su interesante y atrapante presentación sobre “El Mercosur en el escenario internacional”, caracterizando a este último como ámbito de inserción del Mercosur: “A mi juicio, la principal característica del escenario internacional, es una extraordinaria aceleración del progreso científico y tecnológico determinante de la reorganización del sistema productivo y la reorganización del sistema militar”. Pinheiro señala a los procesos de reorganización territorial, y al proceso de concentración de poder económico, militar, político, tecnológico, ideológico, como características relevantes del nuevo escenario internacional.

La presentación se centra luego en el Mercosur. Dice Pinheiro: “Volvamos al principio. Quería describir el escenario internacional, porque si no se tiene un escenario internacional no se puede comprender la inserción del Mercosur, ¿dónde va a estar el Mercosur?”. Se detiene entonces en la consideración del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): “...el problema esencial del Mercosur es cómo organizar una visión común del mundo para enfrentar el proceso de absorción de América del Sur en un bloque económico. La opción es que América del Sur se vuelva un polo dentro de un sistema multipolar o que sea parte del polo norteamericano”.

Pinheiro concluye su presentación con una recomendación: “Hay que realizar dentro del Mercosur todo un esfuerzo muy grande de reorganización del esquema de integración. Creo que el primer objetivo condicionante de un esquema de integración, es que todos los miembros sientan que están siendo beneficiados. En un modelo tan asimétrico, es necesario que los países mayores –estoy hablando de Brasil y Argentina, pero principalmente de Brasil– tengan una percepción generosa del sistema, es decir, que reconozcan su situación de mayor desarrollo relativo y, dentro del sistema, impulsen

proyectos de reorganización industrial, reorganización agrícola, fondos comunes de desarrollo científico y tecnológico, en el que él participe con más que los otros”.

ALDO FERRER, en su exposición sobre “América Latina y la globalización”, “mira” la globalización desde una perspectiva histórica y en referencia a nuestros países. Luego de hacer una revisión afinada de las principales características de este proceso se va deteniendo en aspectos de particular interés. Enfatiza la significación de la dimensión endógena en el marco de la globalización. “...a pesar de la creciente internacionalización de la producción, del crecimiento de las exportaciones al doble del ritmo de la producción, las exportaciones mundiales representan menos del 20% del producto mundial, con lo cual más del 80% de la producción mundial se vende dentro de los mercados internos de los países...” “Desde el punto de vista de la acumulación de capital, con todo el peso e importancia que tienen las filiales transnacionales, su aporte al producto mundial y a la formación de capital fijo en el mundo es inferior al 10%. Quiere decir que más del 90% de la formación de capital y del proceso de agregación de valor se realiza dentro de los espacios nacionales...”, “...lo que está en juego en una estrategia de desarrollo es con qué criterios se organizan los recursos de una economía. Y aquí surgen tensiones muy fuertes entre el espacio global y este carácter esencialmente endógeno del desarrollo. Se plantean desafíos de enorme importancia y oportunidades. La calidad de las respuestas que se dan a esos desafíos son decisivas para determinar el desarrollo o el subdesarrollo, un cierto grado de autonomía, o la subordinación.” “...en la medida en que las fuerzas globalizadoras se hacen cada vez más intensas, son cada vez más evidentes nuestras insuficiencias y nuestras vulnerabilidades para dar buenas respuestas a la globalización.”

En su presentación “Desde la periferia de la globalización”, ROBERTO PIZARRO comienza señalando los rasgos distintivos de la globalización, que adquieren incidencia específica en el actual proceso: la aceleración del desarrollo de la ciencia y la tecnología y su impacto sobre la reestructuración de la producción y de las prácticas empresariales; la concentración de poder en los Estados Unidos; el aumento de los flujos de capitales de corto plazo; la imposición de las pautas de consumo estadounidenses. El autor describe luego el patrón de desarrollo imperante en América Latina y subraya la vulnerabilidad social que ha provocado su aplicación. La presentación se extiende luego sobre los desafíos del desarrollo y de la inserción internacional y culmina con un replanteamiento sobre el Mercosur.

Particular interés revisten las reflexiones finales del autor acerca de los desencuentros entre Chile y el Mercosur que ponen de relieve ciertas rigideces del esquema de integración.

En “Regionalización y globalización; algunos comentarios” ARTURO O’CONNELL cuestiona en primer lugar, que los procesos de regionalización con base en algunos grandes países industrializados se den como “un hecho” y cita estudios históricos que demuestran que no siempre esta tendencia ha sido persistente. Expresa su opinión de que el fenómeno más importante de las últimas y de las próximas décadas en el mundo es la asiaticización de la economía mundial. “...nuestros países deberán ser muy cautelosos al pensar en cómo se insertan en una economía que ya no va a estar dominada por el Atlántico Norte.”

Plantea en seguida la cuestión *países versus proyectos* “En el marco de esa globalización, creo que la discusión debe plantearse acerca de cómo se encara mejor el desarrollo de cada uno de nuestros países y cuáles son las mejores políticas para todo el mundo”. “...difícilmente tengamos éxito si no logramos alcanzar un cierto *modus vivendi* con las grandes potencias y si no cambian las actuales condiciones de inestabilidad de la economía mundial.” El autor plantea a América Latina el desafío de recuperar la capacidad de hacer propuestas para el mundo entero que supo tener en los años cincuenta y sesenta. “Supimos salir de nuestro pequeño hueco en la economía mundial y plantear una solución para toda la economía mundial. El hecho de ser incapaz de tener un planteo con respecto a la economía mundial es uno de los fracasos más grandes de América Latina en esta década.” La presentación termina con una serie de estimulantes reflexiones sobre el Mercosur, ricas en propuestas de política.

Octavio Rodríguez realiza un comentario conjunto a las intervenciones de Samuel Pinherio Guimaraes y de Aldo Ferrer. En este sentido, señala que para contrarrestar los efectos de la *globalización perversa* que se ha venido procesando, se requiere armar una alternativa a base de una política de desarrollo. Según aduce, lo que se necesita son políticas tecnológicas y productivas diagramadas e impulsadas en conjunto, y de tal modo que contemplen y vayan logrando la superación del escollo externo, es decir, de la tendencia al desequilibrio de la balanza comercial y de pagos que reiteradamente se producen en las economías de tipo periférico. Pero además sostiene que esas políticas debieran estar orientadas a resolver los problemas ocupacionales propios de dichas economías, que se han venido agravando considerablemente en los

últimos años. Uno es el desempleo abierto, que se ha mantenido en los años noventa, en varios países latinoamericanos, en cifras muy superiores a las del pasado. El otro es el subempleo, o sea, el trabajo realizado en condiciones de baja productividad. En general, lo que no se mira es que el subempleo constituye un recurso a utilizar, de grandes dimensiones, que no viene siendo usado por el modelo actual, de *globalización perversa*.

En torno a las consideraciones anteriores se levantan dos cuestiones derivadas en el terreno de lo económico. La primera es que, aumentar persistentemente la productividad de la mano de obra e ir reabsorbiendo el subempleo estructural implica aumentar los niveles del excedente económico, y con ello, los márgenes incrementados y crecientes de ahorro interno. A su vez, contar con márgenes incrementados y crecientes de ahorro interno permite superar el escollo externo, o más precisamente, superar la limitación al financiamiento externo que es impuesto por los problemas reiterados que emergen en la balanza comercial y de pagos. La segunda cuestión consiste en que el aumento de la productividad y la reabsorción del subempleo crean condiciones para incrementar sostenidamente el mercado interno, generando condiciones para la realización de la producción creciente, dirigida hacia el mismo.

El comentario agrega que una estrategia del tipo propuesto, viabilizadora de un desarrollo eficiente es, a la vez, y de modo indisociable, una cuestión política. Se requiere reconstituir una hegemonía basada en grandes consensos nacionales, base para una incisiva intervención del Estado. Y al mismo tiempo, se hace necesario nutrir esa base del poder con acuerdos geopolíticos que permitan redefinir –dentro de ciertos márgenes realistas– las formas inadecuadas de conexión externa que el subdesarrollo supone.

Tenemos mucho que agradecer. En primer lugar a los expositores en las jornadas, autores de este libro, que generosamente ofrecen sus conocimientos y su talento, compartiendo solidariamente el esfuerzo de llevar adelante este debate sobre el desarrollo de las economías del Mercosur. A los amigos del Comité Consultivo, por su compromiso con el programa del Capítulo Uruguay, por su decidido respaldo académico a nuestro trabajo y por su permanente apoyo a la coordinación.

Desde el inicio del programa, la labor de la coordinación se ha visto enriquecida y jerarquizada por el sostén académico y la solidaridad personal de Octavio Rodríguez.

Deseamos expresar nuestra satisfacción por la participación

conjunta de la CEPAL, el INTAL y Ediciones Trilce como coeditores de este libro. Nuestro reconocimiento a su apoyo.

Nuestro agradecimiento a los amigos de Trilce, que nos respaldan con simpatía y capacidad en nuestro esfuerzo editorial.

PRIMERA PARTE

TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL
Y CAMBIO TÉCNICO
EN AMÉRICA LATINA

Lo meso y microeconómico: el componente olvidado de la presente realidad latinoamericana

JORGE KATZ

Introducción

Siguiendo el camino de la *teorización apreciativa*, la CEPAL ha avanzado en la identificación de los principales *rasgos estilizados* del nuevo cuadro de organización social y productiva de los países latinoamericanos y caribeños tras las reformas estructurales pro-competitivas de los años 1990.*

Se subraya en los estudios anteriores que la interdependencia entre el comportamiento de la macroeconomía y el desempeño microeconómico, así como también el fenómeno de co-evolución entre las variables estrictamente económicas –el tipo de cambio, la tasa de interés, la inversión, los salarios reales, etcétera– y aquellas otras de orden tecnológico o institucional de cada

Licenciado en Economía Política en la Universidad de Buenos Aires y Doctorado en Economía Política en Balliol y Nuffield College, Universidad de Oxford, Inglaterra. Ocupa en la actualidad el cargo de Director de la División Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Santiago de Chile. Ha sido Profesor Titular de Economía Industrial en la Universidad de Buenos Aires (1968-1992) y Profesor de cursos de posgrado en Tecnología e Innovación en la Universidad de Chile. Ha publicado diversos trabajos sobre el tema de tecnología y reestructuración industrial en Latinoamérica y sobre temas relacionados con la estructura y comportamiento del sector salud.

* B. Stallings y W. Peres, 2000; CEPAL, 2000; World Development, 2000; J. Katz, 2000; G. Moguillansky y R. Bielschowsky, 2000; R. French Davis, 1999, etcétera.

sociedad –como son, por ejemplo, los derechos de propiedad, el grado de desregulación de los mercados de factores, el mayor o menor avance que en cada contexto nacional ha alcanzado la difusión de las tecnologías de base computacional y la informatización de los procesos productivos, etcétera– constituyen parte importante de la explicación de cómo cada uno de los países de la región se ha ido adaptando a lo largo de las últimas dos décadas a las reformas estructurales pro-competitivas y al creciente grado de globalización que experimenta la economía internacional.

La *visión* que surge de los estudios mencionados describe lo ocurrido en la región tras las reformas estructurales como parte de un proceso de *destrucción creativa* de naturaleza schumpeteriana que se ha ido desarrollando a lo largo de fases, *momentos* o etapas en las que lo económico, lo tecnológico y lo institucional han ido cambiando, retroalimentándose mutuamente como parte de una mutación estructural de largo plazo que está lejos de haber finalizado. Como consecuencia de ello han ido emergiendo en cada escenario nacional situaciones de *éxito* y *fracaso* adaptativo a las nuevas reglas del juego y, por consiguiente, *ganadores* y *perdedores* dentro del nuevo cuadro de organización social.

¿Cuál es la evidencia empírica que sustenta dicha caracterización del proceso de transformación estructural que estamos viviendo?. Veamos primeramente el cuadro agregado de desempeño de los años 1990 *vis à vis* lo ocurrido en las cuatro décadas anteriores. Una vez hecho eso habremos de *bajar* a las diferencias de ajuste adaptativo de países, ramas de la actividad productiva y tipos de empresas. Para comenzar nuestra secuencia interpretativa la Tabla 1 da cuenta del comportamiento macroeconómico de la región en su conjunto, del desempeño de la misma en materia del sector externo, del ritmo de crecimiento del GDP y la productividad laboral y, finalmente, del grado global de equidad que caracterizara a todo el proceso que estamos examinando.

Las cifras confirman la impresión intuitiva de que se ha alcanzado un significativo éxito en el manejo de las variables macro. Si nos guiamos en este sentido por la tasa promedio de inflación que la región experimentara en los años noventa, es claro que el desempeño de las economías latinoamericanas ha mejorado sustancialmente. De manera algo menor, aunque también notoria, también lo ha hecho en materia de apertura comercial externa, aun cuando aquí parece necesario hacer algunas apreciaciones adicionales. Debemos observar que las importaciones muestran una tasa de crecimiento mayor que las exportaciones a lo largo de la década, tema que se

TABLA 1
Desempeño global latinoamericano durante la ISI
y en la década de los años 1990

	1945-1980	1980-1990	1990-1999	2000
Tasa anual de inflación	20%	400%	170%	9.2%
Tasa de crecimiento de las exportaciones	2.1%	4.4%	9.4%	11.1%
Tasa de crecimiento de las importaciones	5.9%	-0.8%	12.8%	12.3%
Tasa de crecimiento del PBN	56%	1.2%	3.3%	4.3%
Tasa de crecimiento de la productividad laboral	3.1%	-1.8%	1.6%	2.2%
Índice de hogares pobres en la población	35%	41%	38%	38%

Fuente: CEPAL, 2000.

complica cuando agregamos el hecho de que aquéllas se concentran en productos de bajo valor agregado doméstico –bienes resultantes del procesamiento de recursos naturales y de las industrias de *maquila* basadas en el uso intensivo de mano de obra no calificada– en tanto que las importaciones están mayoritariamente constituidas por bienes de capital e insumos intermedios altamente intensivos en conocimientos tecnológicos y en servicios de ingeniería. Estos últimos se caracterizan por tener una alta elasticidad de demanda en tanto que los anteriores son justamente conocidos por lo bajo de la misma.

El cuadro agregado descrito en la Tabla 1 resulta menos satisfactorio cuando nos remitimos a indicadores de eficiencia productiva y equidad distributiva, campos en los que, en promedio, la región no parece haber mejorado su desempeño de largo plazo respecto a las décadas 1945-1980. Aquí es donde un diagnóstico de *fases adaptativas* a lo largo de un proceso de *destrucción creativa*, de éxito y fracaso simultáneo al interior de cada economía, adquiere fuerza. Esta línea interpretativa será profundizada en la sección segunda de este trabajo antes de proseguir –en la tercera y cuarta– con el análisis del comportamiento meso y microeconómico que subyace bajo las estadísticas de carácter global que normalmente se manejan en la discusión contemporánea sobre el impacto de las

reformas. Habremos de argumentar aquí que pese a la escasa importancia que la profesión presta muchas veces a los temas meso y microeconómicos los mismos adquieren un carácter crucial si hemos de comprender qué está pasando en la región en materia de productividad y competitividad internacional.

Diferencias de comportamiento entre países

Son pocos los países latinoamericanos que en los años noventa logran crecer más rápido que durante la ISI y mejorar su desempeño histórico en materia de aumentos en la tasa de crecimiento de la productividad laboral. Solamente es el caso de Argentina, Chile, Bolivia y Uruguay. En todos los otros casos el desempeño de los noventa es claramente peor que el de décadas anteriores, siendo ello particularmente cierto en el caso de las dos economías más grandes de la región –Brasil y México– que sólo en el final de la década logran un mejor ritmo expansivo, aun cuando todavía inferior al de los años exitosos de la ISI.

Si en lugar de referirnos al ritmo de crecimiento del volumen físico de la producción y de la productividad laboral nos fijamos en el cuadro de competitividad internacional a partir de cifras de comercio, también surge que sólo unos pocos países de la región han ganado participación relativa dentro de los flujos mundiales de intercambio. México y algunos países pequeños de América Central lo han hecho en base a la exportación de diversas industrias de *maquila* al mercado estadounidense, en tanto que Argentina y Chile también lo han conseguido –en menor medida– sobre la base de la exportación de *commodities* industriales derivados del procesamiento de recursos naturales.

En otros términos, ya sea que nuestro juicio provenga de cifras de producción y productividad laboral o de indicadores de comercio debemos concluir que a nivel agregado son pocos los países de América Latina que en los años noventa han alcanzado un mejor desempeño que en el pasado.

Establecido lo anterior debemos avanzar en nuestro diagnóstico mostrando que al interior de cada escenario nacional son pocas las actividades productivas –y los agentes económicos individuales– que han tenido éxito adaptativo y logrado tras las reformas estructurales mejoras sustantivas de productividad y el cierre relativo de la brecha de productividad que los separa de la frontera de eficiencia internacional.

Diferencias de comportamiento entre actividades productivas

Las actividades productivas han reaccionado de manera muy diversa al cambio en el régimen global de incentivos macroeconómicos y regulatorios introducidos por las reformas estructurales. Una –aunque no la única– razón para ello es que el contenido factorial de las distintas actividades productivas es sustancialmente distinto. Las hay *recurso natural-intensivas*, como son todas aquellas dedicadas al procesamiento de materias primas agropecuarias, mineras, forestales, pesqueras, etcétera, *tecnología-intensivas* como son la fabricación de bienes de capital, principios activos farmacéuticos, etcétera, y, finalmente, las intensivas en el uso de mano de obra no calificada, típicamente las que producen *wage-goods* como calzado, vestuario, muebles, etcétera.

En la presente coyuntura latinoamericana es dable observar que no han podido competir bien tras la apertura comercial externa todas aquellas actividades intensivas en el uso de mano de obra no calificada productoras de bienes salario para el mercado doméstico, que han fracasado en enfrentar la competencia china y de otras economías del sudeste asiático de salarios extremadamente bajos, y tampoco han podido hacerlo aquellas industrias –*ingeniería-intensivas*– en las que las firmas de la región han tenido fuertes dificultades para seguir el ritmo vertiginoso de la frontera tecnológica internacional en campos asociados a la informática, las biotecnologías y la genética, y en general todo aquello que ha estado sometido a un fuerte ritmo de cambios tecnológicos en la esfera mundial. En otros términos, los sectores caracterizados por funciones de producción *labor intensive* (no calificado) y *knowledge intensive* han perdido terreno relativo en la escena productiva regional en tanto que lo han ganado las industrias procesadoras de recursos naturales –especialmente en países del Cono Sur– y aquellas otras especializadas en el ensamble de partes y componentes, *maquilas* de partes intermedias de productos electrónicos, automóviles y vestuario para el mercado estadounidense. En otros términos, las reformas estructurales recientes han dado paso a dos modelos claramente diferenciados al interior de la región latinoamericana, uno basado en el procesamiento de recursos naturales, muy intensivo en el uso de capital y escasamente generador de empleo y el otro basado esencialmente en la importación de partes y componentes intermedios para ser *montados* localmente a partir de una mano de obra no calificada de muy bajo costo. En este caso toda la tecnología

de diseño de productos así como las rutinas de organización de la producción, la logística de abastecimiento *justo a tiempo* de partes y piezas para la tarea de ensamble viene rigurosamente del exterior y tiene escaso contacto con la ingeniería nacional.

Pese a que los dos modelos tienen mucho de *industrias de enclave*—es decir, bajo grado de *encadenamiento* doméstico y de *arrastre* de industrias asociadas proveedoras de servicios a la producción—debemos admitir que las mismas tienen una conducta claramente diferenciada en lo que hace a absorción ocupacional. En tanto que las industrias de *maquila* han absorbido una enorme cantidad de gente, siendo su rápida expansión la explicación de por qué países como México, y varios países caribeños, no muestran graves problemas de desempleo en los años noventa, las industrias procesadoras de recursos naturales demandan muy poca gente en la fase industrial y son, por el contrario, fuertemente intensivas en escala y en el uso de capital.

Además de las diferencias de respuesta inter-industrial—esto es, entre ramas *recurso-natural* intensivas y ramas intensivas en el uso de conocimientos tecnológicos, o de mano de obra no calificada—también importa para comprender la realidad contemporánea, la diferente naturaleza de los agentes productivos que operan en los distintos tipos de industrias. Estos últimos son: subsidiarias domésticas de grandes firmas transnacionales, grandes conglomerados domésticos, pequeñas y medianas empresas de propiedad y gestión familiar y, por último, empresas públicas. Cada uno de estos *colectivos* empresarios ha mostrado distinta capacidad adaptativa a las nuevas reglas del juego, razón por la que en cada rama de actividad productiva se ha observado un proceso de *muertes* y *nacimientos* que ha transformado radicalmente el modelo de organización industrial de cada uno de los países de la región, alterando lo que aquí denominamos los *regímenes* tecnológicos y competitivos sectoriales. A ello nos referimos a continuación.

Diferencias de comportamiento entre agentes productivos

El tema de quién nace y quién muere en un dado sector productivo, así como el de las adquisiciones y fusiones de firmas y del *aggiornamiento* tecnológico y organizativo de las que sobreviven a un episodio de fuerte modificación del régimen global de incentivos prevalente en la economía, es sumamente crucial si habremos de entender adecuadamente los problemas de productividad y

competitividad internacional de una economía tras un cambio masivo en las reglas del juego, como es el caso que aquí estamos examinando. En ese sentido, debemos describir una situación en la que lo ocurrido en materia de mejoras en la productividad media de una dada actividad económica es consecuencia de que han desaparecido muchas fábricas *viejas* de menor productividad relativa, han entrado en producción unas pocas nuevas, mucho más capital intensivas e informatizadas que las anteriores, y se han *aggiornado* parcial o totalmente algunas de las que ya estaban en la economía previamente pero logran sobrevivir a los cambios en las reglas del juego. Entonces, la productividad media crece por el efecto acumulado de todo lo anterior: *aggiornamiento*, nacimientos y muertes. Es importante comprender, antes de seguir adelante con el examen de este modelo de reestructuración del aparato productivo, que el efecto de todo lo anterior no debe ser considerado como una *respuesta de equilibrio* a señales de mercados de factores bien comportados. Los economistas neoclásicos asumen que muertes y nacimientos de firmas son respuestas adecuadas a señales adecuadas, sin admitir que aquí juegan un papel crucial las fallas de mercado, la imperfecta información y la incertidumbre, que hacen que no todo lo observado sea consecuencia estricta de incapacidad competitiva de un determinado agente productivo. Fallas de mercado de nivel meso económico –en los mercados de capital de largo plazo, o de tecnología, por ejemplo– condicionan significativamente la respuesta adaptativa de distintos tipos de empresas, haciendo que el peso relativo de los distintos *colectivos* empresarios cambien a través del tiempo en una dada rama de la actividad económica no como respuesta de equilibrio a un cambio en las señales de la macroeconomía, sino como consecuencia de fallas de mercado que no necesariamente son justificables desde una perspectiva del sendero de crecimiento de largo plazo de una dada economía. Efectuada dicha aclaración, continuemos con el análisis de lo ocurrido.

El proceso de *destrucción creativa* que estamos describiendo ha tenido tres momentos diferenciados que podemos caracterizar como: el momento de la ruptura o destrucción parcial del aparato productivo pre-existente, el momento de la estabilización y el momento de la gradual reconstrucción del mismo en el marco de un nuevo modelo de organización social de la producción. En el contexto latinoamericano, Chile es la única economía que ha logrado transitar exitosamente las fases primera y segunda del proceso de ajuste y asentarse en la fase tercera a lo largo de los años noventa. Dicho país hubo de recuperar los equilibrios macroeconómicos, y de allí

en más, brindar señales *virtuosas* a sus operadores microeconómicos que se tradujeron en nuevas inversiones y en programas definidos de modernización tecnológica en diversas actividades productivas. Argentina avanza en esa dirección en la primera parte de la década, pre crisis rusa y devaluación brasileña, pero nunca llega a estabilizarse en un nuevo *steady state* que impulse la inversión en capacidad instalada de frontera o en programas de modernización tecnológica profunda.

Sin embargo, vale la pena preguntarse qué pasa en las tres fases del ajuste con la productividad factorial y con el uso de factores productivos. En la fase I, donde se está contrayendo el aparato productivo, las mejoras de productividad son sumamente fuertes, pero ocurren por expulsión de mano de obra del aparato productivo. Aumenta la relación capital-mano de obra en las plantas fabriles, no porque las firmas inviertan –recordar que en la fase I la macro está en plena turbulencia– sino porque las empresas expulsan gente del aparato productivo. En otros términos, reestructuran y ordenan fábricas *viejas* ¿Por qué? Porque la incertidumbre es muy grande. Entonces, se enfrenta el aumento de importaciones que sigue a la apertura externa con reducciones de costos salariales en el proceso productivo.

En la fase III, el escenario es totalmente distinto. A eso me refería al comparar a Chile, que invierte en fábricas nuevas, corriendo hacia afuera la curva de transformación, con Argentina, que mejora fábricas viejas, moviéndose hacia la plena utilización de la frontera de producción *vieja*. En la fase III se expande la frontera con la creación de fábricas nuevas pero ello no necesariamente implica un aumento de la demanda por nuevos operarios. La nueva generación de plantas fabriles es mucho más automatizada y *on-line* que la anterior, afectando ello la elasticidad empleo de las nuevas inversiones de capital. En nuestra opinión la nueva tecnología es fuertemente *labor saving* y ello lleva a que hayan surgido en años recientes fenómenos de desempleo estructural a lo largo de la región que hasta aquí se han interpretado como problemas convencionales de desempleo coyuntural pero que en nuestra opinión deberían ser mirados desde una perspectiva diferente.

Algunas reflexiones finales relativas a temas de política pública

Las secciones anteriores del presente trabajo han cubierto de manera sintética nuestra opinión de por qué lo micro importa, de que el análisis de estructura y comportamiento del aparato productivo no debe verse como un mero agregado al análisis macro, sino que constituye un componente esencial de nuestra comprensión de los episodios de ajuste estructural que ha ido sufriendo la región en años recientes. Una micro excesivamente *defensiva* y de bajo dinamismo tecnológico, sólo especializada en actividades productivas de escaso encadenamiento doméstico y controlada fundamentalmente por subsidiarias de grandes corporaciones internacionales insertadas en *Sistemas Integrados de Producción Internacional* (SIPIs) manejados por sus respectivas casas matrices, o por conglomerados domésticos ocupados del procesamiento de recursos naturales, no es un complemento adecuado para asegurar la sustentabilidad de las reformas estructurales pro-competitivas de las últimas dos décadas.

Dicho lo anterior cerramos el trabajo con cuatro temas que creemos necesario explorar a futuro.

1. Tras todo este esfuerzo de abrir la economía a la competencia externa, desregular mercado y privatizar la actividad productiva, ¿estamos, o no, cerrando la brecha de productividad relativa respecto al mundo desarrollado? Parecería cierto que en algunas actividades económicas y en determinados *colectivos* empresarios eso está ocurriendo, pero que como conjunto las economías de la región no están experimentando un proceso masivo de *catching-up* con la frontera internacional de productividad. Es más, la heterogeneidad estructural parece haber aumentado a lo largo de los años noventa.

2. ¿Qué está pasando en materia de *empleo*? ¿Cuál es el impacto de todo lo ocurrido sobre la ocupación y sobre la demanda de nuevas calificaciones en el capital humano? No es obvio que en la fase de reconstrucción del aparato productivo se logre reabsorber la mano de obra expulsada durante la fase destructiva del mismo.

3. ¿Qué hacer en materia de exclusión del *colectivo* PyME dadas las enormes imperfecciones que es dable observar en los mercados de factores? Claramente hemos transitado a un mundo en el que los SIPI y los grandes conglomerados de capital nacional han ganado espacio dentro del aparato productivo, en el marco de una economía que está cada vez mas manejada desde el exterior. La articulación

con el exterior está cambiando y los países latinoamericanos están concentrándose en el extremo más *commodity* de cada cadena productiva.

4. Balance comercial externo. Exportamos bienes con baja elasticidad de demanda e importamos maquinarias y equipos e insumos intermedios para los que la elasticidad de la demanda es sumamente elevada. Ello constituye una fuente de tensión a la hora de plantearnos cómo sostener el equilibrio externo de nuestras economías. De qué manera recomponer el *mix* de productos hacia el valor agregado doméstico, es un tema fundamental de carácter sistémico, donde el papel de lo educacional y de los componentes domésticos de ciencia y tecnología que podemos agregar al aparato productivo resultan cruciales si hemos de desarrollar ventajas comparativas dinámicas basadas en el conocimiento y el aprendizaje tecnológico.

Transformação produtiva e restrições ao crescimento no Mercosul

FERNANDO SARTI E MARIANO LAPLANE

Introdução

Este trabalho procura analisar a constituição do Mercosul sob a ótica de uma política de desenvolvimento. Nos moldes das preocupações e proposições estruturalistas e Cepalinas, analisam-se as possibilidades e limites de um processo de integração regional para a redução ou superação das restrições externas ao crescimento econômico. Nesse sentido, o estudo procura avançar sobre as análises convencionais que tratam os processos de integração regional simplesmente como um instrumento de política comercial, que visa uma maior especialização e ganhos de eficiência da estrutura produtiva.

Um processo de integração econômica implica a constituição de um complexo arranjo de políticas, incluindo políticas de competitividade no campo industrial e de comércio exterior, que afetam direta e indiretamente as decisões de produção (complementaridade e especialização),

F. Sarti es Doctor en Economía de la Universidad de Campinas (2001).

M. Laplane es Doctor en Economía de la Universidad de Campinas (1992); Investigador del NEIT, Profesor del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas.

Ambos integran el Núcleo de Economía de Industria e da Tecnología (NEIT), Instituto de Economía, Unicamp.

comercialização e investimento dos agentes econômicos. Estas decisões condicionam o padrão de crescimento econômico das economias, o que nos remete para uma análise dinâmica das implicações de um processo de integração regional.

No caso do Mercosul, estas decisões foram tomadas em um ambiente econômico que combinou, simultaneamente, um maior grau de abertura econômica e financeira dos países-membros em relação ao mundo, e um maior grau de integração econômica e institucional entre os países pertencentes ao bloco. Assim, em termos normativos e institucionais, o Mercosul foi concebido como uma experiência de regionalismo aberto, seguindo tendência internacional e atendendo às pressões de organismos multilaterais.

Favorecido pelo perfil de um regionalismo aberto, o Mercosul foi um processo de integração exitoso no plano comercial, incrementando fortemente seus fluxos de comércio intra e extra-bloco. Também quando avaliado do ponto de vista da intensidade e do dinamismo dos fluxos financeiros, incluindo uma parcela significativa dos investimentos diretos estrangeiros, o Mercosul foi, dentro de suas limitações e sem desconsiderar os custos envolvidos, contribuindo de forma decisiva para o financiamento do *déficit* em conta corrente do Balanço de Pagamentos, ao menos no curto-prazo. Entretanto, enquanto uma política de desenvolvimento, que contribua para uma reestruturação ativa da base produtiva, para uma mudança qualitativa no perfil de inserção internacional e para a superação ou redução das restrições externas ao crescimento, ou seja, para a redução do grau de vulnerabilidade externa de suas economias, seus resultados são menos favoráveis.

A importância econômica do Mercosul, endogeneizada pelos agentes econômicos e expressa nos crescentes e elevados fluxos econômicos de produção, comércio e investimento, sinalizava no final da década de 90 para a consolidação de uma integração *de fato* e para sua irreversibilidade. O próprio interesse externo e, em alguns casos, as críticas realizadas por agências e instituições internacionais aos resultados e orientação do processo de integração, como as do Banco Mundial, corroboram este argumento.

Para os defensores do Mercosul enquanto um processo de superação do subdesenvolvimento regional, a primeira pré-condição, que seria o fortalecimento da dimensão regional, já estaria satisfeita. A segunda condição, sabidamente ausente, seria reorientar, adequar e concatenar os instrumentos e normas comunitárias na direção de uma política de competitividade ativa, abrangente e reestruturante que fosse capaz de ampliar, modernizar, complementar e inserir de

forma não subordinada, e sim sustentada e competitiva, a estrutura produtiva regional no cenário internacional.

Entretanto, o Mercosul enfrenta desde o final da última década um momento de grave crise econômica, política e de credibilidade. Esta não é a primeira crise pela qual passam os países-membros e o próprio Mercosul, mas é a primeira crise que atingiu a todos de forma simultânea e tão profunda, desde o início do processo negociador há mais de uma década. Qualquer análise mais séria da importância e das perspectivas do bloco econômico pressupõe, portanto, a identificação e separação dos fatores conjunturais e estruturais determinantes das crises nacionais e uma reflexão acerca de como estas se relacionam com a crise do Mercosul.

A crise atual do bloco apresenta algumas especificidades que a diferenciam das anteriores: a) sua longa duração: iniciou-se com a crise internacional 1997-98, explicitou-se a partir da desvalorização brasileira de início de 1999 e agravou-se na presente década; b) sua maior abrangência: atingiu praticamente todos os segmentos e agentes econômicos envolvidos, inclusive as esferas mais elevadas de governo, responsáveis pela condução das negociações; e c) sua profundidade: colocou em xeque a própria importância e viabilidade do processo, em um quadro externo no qual tem se fortalecido e vem sendo imposta uma nova e mais ampla estrutura de integração econômica hemisférica que é a ALCA.

Nosso argumento é que a crise atual no Mercosul tem como principais fatores determinantes o baixo dinamismo econômico e uma acentuada assimetria competitiva entre as duas maiores economias do bloco. Com relação ao primeiro fator, o reduzido (Brasil) ou ausente (Argentina) crescimento econômico, com impactos também sobre os sócios menores, cujas economias apresentam um grau de dependência ainda maior com relação ao desempenho econômico dos maiores sócios da região, tem sido condicionado e agravado por uma crescente restrição externa ao crescimento. Esta restrição está associada às necessidades crescentes de recursos externos para financiar os sistemáticos e elevados déficits em conta corrente.

O importante a destacar é que o crescente grau de vulnerabilidade externa de Argentina e Brasil, que endogeneizou e amplificou a crise internacional, foi consequência da política econômica e do padrão de crescimento adotados. Neste sentido, nem a vulnerabilidade externa nem a consequente desaceleração no crescimento econômico deveriam ser imputados ao Mercosul, ou seja, ao processo de integração regional em curso. Ao contrário, o Mercosul, via de regra,

atuou no sentido de reduzir ou contrarrestar este crescente grau de vulnerabilidade externa.

Primeiro, porque propiciou uma melhor inserção comercial no plano regional (incluindo os demais países da ALADI) com maiores montantes e melhor perfil da pauta de exportação. A dimensão regional de atuação das grandes empresas ensejou, ainda que de forma incipiente, um processo de reestruturação produtiva, através de decisões de complementaridade e de especialização intra-setoriais, contrarrestando a tendência de especialização regressiva e de deterioração da pauta de comércio com o resto do mundo.

Segundo, porque o Mercosul condicionou fortemente o processo de internacionalização produtiva, de um lado, contribuindo para a atração de expressivos fluxos de investimento direto estrangeiro, decisivos no financiamento do déficit em conta corrente e, de outro, criando oportunidades de internacionalização das empresas nacionais, reconhecidamente com menores capacitações competitivas e menor grau de internacionalização produtiva.

Padrão de crescimento e vulnerabilidade externa

Os processos de estabilização monetária, inicialmente na Argentina no começo da década de 1990 e, posteriormente, no Brasil em meados dos anos 90, foram sustentados por um profundo processo de abertura e de desregulamentação econômica financeira e comercial, uma crescente valorização da moeda doméstica, uma política de juros altos e uma política fiscal restritiva. Dentro desse contexto, a estabilidade de preços foi obtida às custas de um crescente fluxo de importações, simultaneamente a uma perda de competitividade e crescente deterioração da pauta exportadora. Os crescentes déficits comerciais e em conta corrente, esse último ainda mais elevado devido ao saldo negativo da conta de serviços (que inclui também juros da dívida externa, remessas de lucros e dividendos, entre outros), puderam ser financiados pelos expressivos fluxos de capitais de curto e longo prazos, abundantes e relativamente baratos no mercado financeiro internacional, invertendo um ciclo de baixa liquidez e custo elevado que caracterizou a década de 80; além de uma forte entrada de investimento direto estrangeiro (IDE).

Ao longo dos anos 90, durante o processo de montagem do aparato normativo e institucional do Mercosul, Argentina e Brasil alternaram momentos de crise e de recuperação. Esta alternância funcionou como um mecanismo no qual a economia em crescimento atuava

como um instrumento indutor e anti-cíclico com relação à outra economia em crise e/ou com níveis estagnados de atividade. Em comum aos dois países, o fato de que as curtas fases de recuperação e crescimento esbarravam em restrições externas, em um quadro de crescente vulnerabilidade externa, provocada e agravada pelo padrão de crescimento e o perfil da política econômica adotada.

No início dos anos 90, o Brasil convivia com uma aguda crise política, que culminou no *impeachment* de seu presidente e em uma forte recessão econômica (no período 1990-92, o PIB teve uma queda acumulada de quase 4% ou -1.3% a.a.). Por outro lado, a Argentina, que havia sido exitosa em seu plano de estabilização inflacionária, experimentava elevadas taxas de crescimento da produção e da demanda domésticas (no período 1991-94, o PIB argentino cresceu em média 9% anuais, superando a estagnação da década anterior, quando decresceu -0.4% a.a.). Mas esse crescimento não impediu o aumento do desemprego (de 7.5% em 1990 saltou para 11.5% em 1994).

A opção pela adoção de um câmbio fixo com paridade 1:1 com o dólar e a permanência de uma inflação residual, aliadas a entrada de fluxos financeiros, estimulada por elevadas taxas internas de juros, conduziram o país a um quadro de crescente valorização cambial. Acrescenta-se à valorização cambial e ao dinamismo da demanda doméstica, uma redução significativa da proteção ao mercado interno, dada pelas diretrizes da política tarifária e não-tarifária. Além disso, seguindo uma política fiscal mais rígida, vários incentivos às exportações foram eliminados ou reduzidos. O resultado foi que a balança comercial argentina, francamente superavitária no triênio 89-91, reverteu sua trajetória, atingindo um expressivo *déficit* de US\$ 6 bilhões em 1994, dos quais US\$ 480 milhões com o Brasil. A balança comercial argentina permaneceria deficitária, ainda que oscilando bastante de patamares, durante toda a década de 90.

Somados ao déficit comercial, os crescentes encargos da dívida externa e de outros serviços provocaram um forte incremento no *déficit* em conta corrente, que de superavitário em 1990 (US\$ 4,5 bilhões) tornou-se deficitário em mais de US\$ 10,9 bilhões em 1994. No entanto, as perspectivas de um mercado regional integrado, a abertura e desregulamentação econômicas (comercial e financeira), bem como o processo de privatização, atraíram volumosos recursos financeiros, inclusive um forte fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE), fundamentais para o financiamento do seu déficit em conta corrente. Em 1994, estes fluxos atingiram US\$ 12 bilhões, superando o déficit em conta corrente. No período de 1992-94, o

déficit em conta corrente acumulado foi de US\$ 24,4 bilhões, para uma entrada líquida de capitais de US\$ 33,1 bilhões.

O Brasil foi beneficiado pelo crescimento argentino. Com o início em 1991 do processo de desgravação tarifária no intercâmbio intra-bloco, em que pese a abertura comercial argentina para o resto do mundo, representada pela convergência das tarifas nacionais (em média mais elevadas) à tarifa externa comum (mais baixa), houve a criação de uma margem de preferência comercial intra-bloco. Acrescenta-se a este fator a desvalorização da moeda brasileira frente ao peso. Além disso, várias filiais de empresas transnacionais com atuação nos dois países puderam beneficiar-se da redução dos entraves comerciais e adequar suas estruturas produtivas e comerciais às mudanças nos preços relativos e nos níveis de atividade das economias. Quanto às empresas nacionais, inicialmente praticamente ausentes do processo, a partir da consolidação deste, valeram-se de um espaço ampliado e de maior liberdade para iniciarem ou aprofundarem seu processo de internacionalização comercial e/ou produtiva.

Com isso, foi possível elevar de forma significativa as exportações para a Argentina (de um valor de US\$ 640 milhões em 1990 saltaram para o patamar de US\$ 4,1 bilhões em 1994) e compensar, parcialmente, a retração da demanda doméstica. O desempenho do setor automobilístico ilustra bem as inter-relações econômicas entre os dois países neste período, com o crescimento do mercado argentino contribuindo para reativar a produção brasileira.

Por outro lado, os desequilíbrios na balança comercial, favoráveis ao Brasil geraram (de modo semelhante ao ocorrido mais recentemente), vários contenciosos comerciais e a abertura de vários processos *antidumping* nos anos de 1992-93, visando restringir o fluxo de entrada de produtos brasileiros. Esses acontecimentos demonstraram que a dimensão comercial do acordo de integração (*integração de fato*) avançou muito mais do que a dimensão normativa e institucional (*integração de jure*).

Simultaneamente, o Brasil também promoveu neste período uma profunda abertura econômica e financeira no âmbito de uma desregulamentação geral de sua economia, seguindo diretrizes liberais alinhadas ao Consenso de Washington. Mas neste caso sem grandes impactos sobre a balança comercial, devido à relativa estagnação dos níveis de atividade econômica até meados de 1993 e a condução menos desastrosa da política cambial *vis-à-vis* a da Argentina.

No período 1990-94, o déficit médio anual em transações correntes

no Brasil foi inferior a US\$ 300 milhões, embora já mostrasse tendência de crescimento no biênio 1993-94 (saldos negativos de US\$ 0,6 e US\$ 1,3 bilhão, respectivamente). Diferentemente do caso argentino, os déficits foram motivados pela conta de serviços e, em especial, pelos encargos da dívida externa.

Assim, a crescente vulnerabilidade externa das duas economias ficou relativamente mascarada até a eclosão da crise mexicana de finais de 1994. No caso do Brasil, a incipiente retomada do crescimento (o PIB cresceu 11% no biênio 1993-1994) e os reduzidos déficits comercial e em conta corrente reduziram o impacto da crise mexicana. Já os desdobramentos da crise sobre a Argentina foram fortemente negativos, com o PIB regredindo em 5% em 1995 e o desemprego atingindo a taxa recorde de 17.5%. Ainda assim a economia argentina pôde recuperar-se rapidamente, e o PIB cresceu 13.8% acumulados em 1996-97, em grande medida estimulada pelo papel indutor do crescimento econômico brasileiro.

O efeito anti-cíclico que a Argentina exerceu sobre o Brasil no período 1991-93 sofreu reversão de sentido e causalidade a partir de 1995. Com as medidas econômicas de meados de 1994 e a implementação do Plano Real no ano seguinte, o Brasil também logrou êxito no seu controle inflacionário, o que possibilitou uma rápida recuperação dos mecanismos de financiamento, sobretudo de bens de consumo duráveis, cuja demanda estava havia tempos reprimida. Já o aumento da renda e da massa salarial estimulou as vendas de bens de consumo não duráveis. A produção e a demanda domésticas cresceram de forma expressiva, sendo que uma parcela considerável dos efeitos de encadeamento –compras de bens finais, insumos e máquinas– foi desviada para o exterior na forma de crescentes importações.

Além do componente demanda doméstica, as importações também foram estimuladas pela redução da proteção tarifária e não-tarifária ao mercado interno; mas, sobretudo, pela valorização do real frente ao dólar (e agora também frente ao peso argentino), que se acentuou após a estabilização inflacionária. A manutenção de elevadas taxas domésticas de juros contribuiu para um forte influxo de capital financeiro, inicialmente de curto prazo e, posteriormente, de empréstimos e financiamentos de médio e longo prazos. Somaram-se a esses recursos externos os significativos e crescentes fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) para o país.

O crescimento explosivo das importações a ponto de provocar a reversão de um sistemático superávit comercial e os receios com os desdobramentos das crises mexicana e argentina fizeram com que o

Brasil adotasse medidas restritivas e protecionistas no campo da política comercial, adotando uma linha de política econômica menos alinhada aos preceitos liberais e muito mais pragmática. Inicialmente, vários produtos tiveram suas tarifas elevadas ao serem incluídos na lista de exceção à TEC. Ainda assim, a tarifa média do imposto de importação de 1994 foi pouco superior à de 1995: 13,97 contra 13,07, como demonstram os dados de Baumann et alli (1997). O caso mais exemplar foi o do setor automobilístico que, após atingir um patamar mínimo de 20% em setembro de 1994, teve sua alíquota elevada para 32% em fevereiro de 1995 e para 70% em março, além de contar com a elaboração de uma política setorial específica. O “regime automotivo brasileiro” (e também o argentino) foi decisivo na atração de novos investimentos, na modernização e na maior integração produtiva do setor na região, embora os custos envolvidos tenham sido bastante elevados.

Em 1996, o governo brasileiro adiou o processo de convergência das tarifas de mais de uma centena de produtos à TEC, optando por um cronograma de redução gradual que, em alguns casos, estendeu-se até 2001. Em 1997, sobretudo a partir do segundo semestre, com o agravamento das condições externas provocado pela crise nos países asiáticos, o governo passou a utilizar, de forma mais intensa instrumentos não-tarifários: alterou as condições de financiamento das importações; eliminou as isenções tarifárias para mais de 3,7 mil itens, sobretudo bens de capital; elevou a TEC em três pontos percentuais para todos os produtos; ampliou a lista de produtos sujeitos ao licenciamento não-automático de importações, entre outros.

Essas medidas desfiguraram parcialmente o perfil inicial de um regionalismo aberto que caracterizava o Mercosul, fortalecendo a dimensão regional em termos comerciais, embora a internacionalização produtiva tenha se intensificado com a entrada sem precedentes de IDE. No cômputo geral estas medidas não atingiram ou atingiram em menor medida os sócios do Mercosul. Como isso, o intercâmbio bilateral entre Argentina e Brasil não apenas seguiu sua trajetória crescente, como também teve seu sinal invertido: de francamente superavitário para o Brasil, tornou-se deficitário, permitindo inclusive que a Argentina compensasse parcialmente seu *déficit* comercial com o resto do mundo. No período 1995-97, a Argentina acumulou um déficit de US\$ 9,3 bilhões no comércio com o resto do mundo e foi superavitária em US\$ 3,4 bilhões com o Brasil (US\$ 5,6 bilhões com o Mercosul).

Esta situação, grosso modo, permaneceu até 1998-99. Cabe

destacar que, assim como a Argentina, o Brasil passa a ser desde 1994 um importante receptor de IDE, sobretudo na forma de aquisição e fusão (A&F) de empresas. Os fluxos de IDE foram mais intensos para a Argentina no período 1991-94 em razão do profundo processo de privatização realizado. No período 1995-98, os fluxos permaneceram em um patamar médio anual elevado de US\$ 6,5 bilhões. A partir de 1996, o Brasil superou a Argentina em termos de fluxo de IDE recebido, mantendo um fluxo anual crescente até 1999. No período 1996-99, os fluxos médios anuais de IDE para o país foram da ordem de US\$ 23,3 bilhões.

Os fluxos de IDE somados aos empréstimos e financiamentos de curto e de longo prazo permitiram ao Brasil e à Argentina financiarem um padrão de crescimento sustentado basicamente no consumo e em déficits comerciais volumosos e crescentes. Apesar da forte entrada de investimento estrangeiro, no caso brasileiro, a taxa de investimento global da economia, mensurada pela relação entre a formação bruta de capital fixo e o produto interno bruto, manteve-se estável e em um patamar baixo para os padrões históricos de crescimento da economia. Isto deveu-se em grande medida ao fato de que a modalidade predominante do IDE foi a de aquisição e fusão (A&F), pouco contribuindo para a variação da formação bruta de capital fixo e para os encadeamentos dinâmicos produtivos e tecnológicos. Com os desdobramentos da crise asiática e russa sobre os países em desenvolvimento, sobretudo sobre aquelas economias com maiores necessidades de financiamento do Balanço de Pagamentos, como eram os casos de Argentina e Brasil, o quadro econômico agravou-se.

Como consequência da crise cambial ao longo do segundo semestre de 1998, o Brasil perdeu mais de US\$ 40 bilhões de suas reservas cambiais e foi obrigado a operar uma drástica mudança do seu regime cambial. A maxi-desvalorização cambial brasileira em um quadro de forte retração da demanda doméstica praticamente obrigou as empresas brasileiras a um maior esforço exportador, incluindo a sócia e vizinha Argentina, onde a retração do mercado era ainda mais significativa, mas cujo desnível de competitividade mais do que nunca favorecia as exportações brasileiras.

Ainda assim, as exportações totais reduziram-se em 6.1% em 1999, contra um crescimento de 4.4% do comércio internacional (a redução das exportações para a Argentina foi ainda maior: 20.5%), refletindo os desdobramentos da crise econômica e financeira internacional para as economias periféricas no que tange ao acesso às linhas de financiamento às exportações, ao acirramento da

competição internacional, às seguidas rodadas de desvalorizações cambiais de outros importantes concorrentes, à evolução negativa dos preços médios de exportação de produtos básicos e à própria deterioração da pauta brasileira. Mesmo com uma retração ainda maior das importações totais (-14.7%), o Brasil continuou deficitário em 1999, o que contribuiu para reforçar o déficit em conta corrente, que superou US\$ 24 bilhões, agravando as preocupações com a saúde da economia e a competitividade da estrutura produtiva. Ainda assim, o *déficit* em conta corrente pôde ser financiado por uma entrada muito significativa de IDE, que superou US\$ 31 bilhões em 1999, estimulada pelo avanço do processo de privatização nos setores de serviços públicos.

Com o nível de atividades estagnado e o agravamento da crise, a Argentina respondeu de forma imediata com a adoção de medidas (ou pleitos de medidas) anti-*dumping* e/ou de salvaguardas, visando restringir a entrada de produtos brasileiros e não agravar ainda mais seu déficit comercial com o mundo (apenas no período 1998-99, o déficit comercial acumulado argentino com o resto do mundo superou US\$ 7,1 bilhões, mantendo-se superavitário com o Mercosul em US\$ 2,1 bilhões) e, conseqüentemente, sua vulnerabilidade externa. Estava assim deflagrada a crise atual do Mercosul e iniciava-se um ciclo de intermináveis contenciosos comerciais, que se expandiram por uma gama considerável de setores/produtos, cujas exportações haviam crescido muito e ameaçavam a produção doméstica argentina.

Embora as exportações brasileiras para a Argentina tenham se reduzido em 1999, a retração foi determinada pelo péssimo desempenho de alguns importantes itens da pauta, como veículos e autopeças (responsáveis por mais de 30% da pauta e com queda de mais de 40% no valor exportado) e produtos químicos. Para alguns setores industriais houve significativo aumento das exportações, como são os casos de calçados, máquinas e equipamentos elétricos, produtos siderúrgicos, brinquedos, produtos têxteis e fibras sintéticas, farmacêuticos, produtos alimentares, carne de frango e de porco, entre outros.

Inserção comercial

O Mercosul, dentro dos seus limites, contribuiu para reduzir a vulnerabilidade externa de seus membros ao promover uma maior e melhor inserção internacional. No plano comercial, o Mercosul teve uma contribuição tanto quantitativa quanto qualitativa

importante. Com relação ao aspecto qualitativo, vários trabalhos empíricos (IEDI, 2000, Sabbatini, 2000; Guimarães, 2000; Machado, 1999; Funcex, 1998) mostraram que o comércio bilateral Argentina-Brasil tem se destacado pela presença mais do que proporcional, quando comparado com o do resto do mundo, de bens manufaturados e, dentro destes bens, pela predominância daqueles com maior dinamismo no mercado internacional, maior valor agregado e maior conteúdo tecnológico. Este padrão se repete quando se considera o perfil exportador para o restante da ALADI.

Mesmo no caso argentino, onde se configurou uma especialização inter-setorial desfavorável com o Brasil, sobretudo pelas expressivas exportações de petróleo e trigo e seus derivados (fundamentais para a geração dos superávits comerciais), quando se consideram as exportações de manufaturados observou-se o mesmo fenômeno. O crescimento e a estabilidade do índice de comércio intra-setorial, sobretudo nos setores de bens de capital, automobilístico e químico, corroboram este argumento. Mas o mais importante a ser destacado é que este *up-grading* na pauta de comércio intra-bloco contrapõe-se à deterioração da pauta de comércio brasileira e argentina com o resto do mundo, excetuando-se a ALADI.

Em termos quantitativos, o crescimento exponencial do intercâmbio comercial na década de 90 não deixa dúvidas quanto à contribuição do Mercosul para uma maior inserção comercial de suas economias. O intercâmbio comercial intra-Mercosul no período 1991-99 incrementou-se à taxa de 20.5% a.a., superando em muito o crescimento do intercâmbio do bloco com o resto do mundo e o incremento do próprio comércio mundial (6.5% a.a.). Em termos de valor, o intercâmbio comercial intra-bloco saltou de um patamar de US\$ 4 bilhões em 1989 (somadas importações e exportações) para um valor médio anual de US\$ 12 bilhões no período 1992-94 e novamente quase triplicou (US\$ 34 bilhões) no período 1995-99. Já as exportações extra-bloco, apesar de sua importância em termos de participação na pauta (80%), apresentaram baixo dinamismo (4.4% a.a.), sinalizando uma forte deterioração da pauta exportadora.

Um grupo das principais críticas ao Mercosul centra-se no caráter autárquico do processo de integração, e atribui às políticas protecionistas e ao desvio de comércio seu indiscutível êxito comercial. Apesar da forte repercussão nos meios de comunicação, no meio diplomático e mesmo no meio acadêmico, essas críticas, além de se restringir a uma análise puramente estática dos efeitos de um processo de integração, não encontram respaldo nos números. A natureza "aberta" do Mercosul tem sido explicitada, primeiro, na

participação ainda reduzida das trocas comerciais intra-bloco, que representaram menos de 20% do total, patamar em muito inferior ao de outras experiências de integração como NAFTA (46%) e União Européia (62%). Segundo, no expressivo dinamismo das importações extra-bloco nos anos 90, cuja taxa de crescimento (14.6% a.a.) foi três vezes superior à do comércio mundial (6.4% a.a.). Ainda que se argumente que a base de comparação superestima este crescimento (Argentina e Brasil eram economias bastante fechadas às importações em 1990), são diferenças muito significativas. Terceiro, no menor nível da tarifa externa comum (TEC) quando comparada às tarifas nacionais pré-integração. Por último, nas negociações abertas para aproximação com outros países e blocos.

Um outro grupo de críticas recorrente com relação ao Mercosul diz respeito às reduzidas dimensões do mercado regional, sobretudo do ponto de vista do Brasil, e aos sistemáticos déficits comerciais brasileiros no comércio intra-bloco, mesmo após a desvalorização cambial. Esta crítica ganhou corpo com as recentes medidas defensivas e retaliativas por parte da Argentina. Neste aspecto, há um relativo desconhecimento e um elevado conteúdo político na discussão da balança comercial dentro do bloco. Efetivamente, a Argentina foi fortemente superavitária (US\$ 4,3 bilhão com o Brasil e US\$ 7,1 bilhões com o Mercosul, contra um déficit comercial de US\$ 15,8 bilhões com o resto do mundo) no período 1995-98, aproveitando-se de uma moeda brasileira valorizada e das vantagens oferecidas no âmbito do processo negociador do Mercosul. Mesmo após a desvalorização de 1999, este *déficit* se manteve, embora tenha se reduzido sensivelmente. Cabe destacar que com relação aos demais sócios, o Brasil foi sistematicamente superavitário com o Paraguai; e no intercâmbio com o Uruguai o saldo não é significativo nem constante, sendo ora favorável ao Uruguai (1996-98), ora ao Brasil (1999-00).

Uma análise mais aprofundada da pauta comercial bilateral Argentina-Brasil no período 1995-2000 permite observar que o superávit argentino com o Brasil de aproximadamente US\$ 6,8 bilhões esteve concentrado em dois grupos de produtos: petróleo (US\$ 5,9 bilhões) e derivados e trigo e farinha de trigo (US\$ 5,2 bilhões). Estes são produtos nos quais o Brasil tem sido e continuará sendo por muito tempo dependente de importações. A decisão de importar estes produtos do maior sócio e vizinho, de quem o Brasil também é beneficiário de sua estabilidade e crescimento, parece-nos evidentemente uma decisão política e estratégica correta da parte brasileira. O comércio administrado deficitário para o Brasil

e superavitário para os demais sócios, não apenas é fundamental para o financiamento do Balanço de Pagamentos das economias menores do bloco, como sinaliza a vontade política e o compromisso brasileiro com o desenvolvimento econômico da região. Não há parceria que sobreviva sem vantagens (e desvantagens) recíprocas.

Se o Brasil quer a consolidação do Mercosul, na condição de maior economia e de liderança natural da região, tem que assumir responsabilidades e uma posição mais ativa com o projeto de “blindagem” e de recuperação da economia argentina (e dos demais sócios). Isto significa que o Brasil não pode nem deve procurar uma relação comercial superavitária com os sócios menores, nem no curto e nem no longo prazo.

Outro setor no qual a Argentina logrou um superávit comercial significativo com o Brasil foi no complexo automobilístico. Este desequilíbrio tem determinantes conjunturais (recessão econômica e variação cambial), estruturais (estratégias de complementaridade e de especialização das montadoras e autopeças) e institucionais (regimes automotivos). Em grande parte, as mudanças recentes no câmbio e o acordo para um regime automotivo comum já reduziram este *déficit* (de US\$ 600 milhões em 1998, para uma média de US\$ 150 milhões no período 1999-00). A evolução do comércio bilateral neste setor ressalta a importância do comércio administrado. Mas muito mais importante do que o tratamento conferido ao desequilíbrio comercial é destacar a relevância do Mercosul e das políticas setoriais na atração dos fluxos de investimentos e na reestruturação competitiva do setor automobilístico nos anos 90.

Em contrapartida, na grande maioria dos setores industriais, incluindo aqueles de maior conteúdo tecnológico e de maior dinamismo no mercado internacional, a indústria brasileira tem se valido de sua maior competitividade e gerado expressivos saldos comerciais. Considerando-se os setores de produtos químicos diversos, orgânicos e inorgânicos, de máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos, produtos plásticos, de borracha, papel, produtos siderúrgicos e metalúrgicos, eletro-eletrônico, vestuário e calçados o superávit comercial brasileiro com a Argentina superou US\$ 5 bilhões no período 1997-99 e US\$ 2 bilhões somente em 2.000.

Um aspecto fundamental, que vai além da discussão dos superávits comerciais intra-bloco, é a contribuição do Mercosul para Brasil e Argentina no tocante à criação de condições que possibilitem um processo de reestruturação ativa e competitiva dos seus setores industriais.

A relativa semelhança das pautas de exportação intra-bloco e do Mercosul com a ALADI *vis-à-vis* a pauta com o NAFTA e, principalmente com a União Européia, indica que os aparatos institucional e normativo, sobretudo a existência de margens de preferência, não foram os únicos fatores determinantes na conformação dos fluxos de exportação intra e extra-bloco. As empresas com atuação no Mercosul adotaram um padrão de especialização regional que ultrapassa os limites do próprio bloco. Mais do que isso, a partir da literatura especializada, os indicadores de comércio, incluindo a crescente participação dos fluxos de comércio intra-industrial na pauta intra-bloco, sugerem a ocorrência de um processo de reestruturação produtiva, a partir de decisões de complementaridade e de especialização intra-setorial.

Por outro lado, as semelhanças nas pautas de importação provenientes da União Européia e NAFTA, com maior participação relativa de bens de elevado conteúdo tecnológico e dinamismo no comércio internacional, indicam a necessidade de reverter um padrão de especialização regressivo da pauta de produção e de inserção comercial nestes mercados. Este padrão implica a importação de bens de consumo mais sofisticados, mas sobretudo de insumos, componentes e bens de capital, que são utilizados na produção local, preponderantemente consumidos nos mercados produtores Brasil e Argentina, e exportados para toda a América Latina.

Os fluxos recentes de IDE total e industrial analisados parecem contribuir para consolidar um padrão de atuação de filiais de empresas estrangeiras que prioriza o atendimento ao mercado local e regional, abastecendo-se de produtos importados mais sofisticados tecnologicamente, especialmente bens de capital, componentes e insumos com suas matrizes ou demais filiais sediadas nos países centrais. Esse padrão de especialização produtiva e comercial parece não ser sustentável no longo prazo, a julgar pelos resultados da balança comercial argentina e brasileira com os países centrais, crescente e fortemente negativa nos produtos de maior dinamismo e intensidade tecnológica. A consolidação desse padrão de especialização tenderá a agravar o déficit em conta corrente do Balanço de Pagamentos e, portanto, a vulnerabilidade externa das economias argentina e brasileira no médio e longo prazos.

Internacionalização produtiva

O Mercosul também foi decisivo para o processo de internacionalização produtiva e não apenas de inserção comercial. As perspectivas e avanços na direção da criação de um mercado regional comum, representando ampliação dos mercados nacionais e menores entraves aos fluxos comerciais dentro da região, foram fatores importantes de atração de IDE, seja por parte das empresas já atuantes na região, seja por parte de novas entrantes. Assim, tanto o Brasil quanto a Argentina situaram-se entre as principais economias em desenvolvimento receptoras de IDE nos anos 90. O bloco tornou-se uma das principais regiões receptoras de IDE na década, participando com algo em torno de 4 a 5% dos fluxos globais, o que superou em muito sua participação no PIB mundial ou nos fluxos de comércio. A região foi responsável por quatro em cada dez dólares investidos na América Latina e por um em cada seis dólares investidos nos países em desenvolvimento no período 1995-98.

As principais características do fluxo de IDE, nos anos 90, no Mercosul foram: a) sua destinação preponderante para o setor de serviços (segundo tendência observada nas economias avançadas), induzidos pelos processos de desregulamentação e de privatização de empresas públicas; b) dentro dos investimentos industriais, predomínio daqueles voltados à exploração do mercado interno e/ou regional, denominados de *market seeking* na taxonomia de Dunning (1988), com menor coeficiente de exportação; e c) o predomínio de operações de aquisições e fusões em detrimento de investimentos em expansão e/ou criação de capacidade. Os processos de privatização de serviços públicos e a expansão da demanda doméstica explicaram tanto os maiores fluxos de IDE para a Argentina no período 1991-94, quanto sua maior destinação para o Brasil no período 1995-98.

Isto significa que a importância dos significativos fluxos de IDE, nos anos 90, foi muito mais a de financiar os déficits em conta corrente e assim reduzir, ainda que temporariamente, as restrições externas ao crescimento, do que a de ampliar a capacidade produtiva, promover efeitos de encadeamento produtivos e tecnológicos, incrementando a capacitação competitiva das economias regionais. Nesse sentido, a contribuição do IDE para a redução da vulnerabilidade externa das economias argentina e brasileira não é um fato trivial ou consensual.

A contrapartida do elevado fluxo de IDE foi o aprofundamento do processo de desnacionalização das bases produtivas regionais. Se no período recente foi inegável a importância do IDE no financiamento

parcial ou integral dos *déficits* em conta corrente do Balanço de Pagamentos, há que se destacar o fato de que este ativo externo tenderá a gerar, e a rigor já vem gerando, um crescente fluxo de remessa de lucros e dividendos, pressionando com os serviços da dívida externa, a conta de serviços do balanço de pagamentos.

Com relação aos impactos do atual fluxo de IDE sobre a evolução da balança comercial, as opiniões e indicadores têm sido bastante divergentes. A visão otimista de que a maturação dos programas de investimentos do período 1995-98 provocaria, simultaneamente, um aumento das exportações, decorrente do aumento da capacidade produtiva e da capacitação competitiva, e uma redução do montante importado, decorrente do processo de substituição de importações e do ganho de competitividade sistêmica da estrutura produtiva local, ainda não se concretizou, como demonstram os resultados mais recentes na pauta de comércio exterior argentina e brasileira.

A concentração dos investimentos em setores de serviços públicos e, mesmo no caso dos investimentos industriais minoritários, em setores com estratégias voltadas ao mercado local e/ou regional não favorecem nem asseguram um aumento quantitativo nem qualitativo da pauta exportadora. Mesmo com a forte desvalorização cambial a partir de 1999 e com a retração dos níveis de atividade no período mais recente (no período 1998-2000, o PIB cresceu módicos 1.6% a.a.), não se geraram os valores de exportação desejados e necessários para reverter os *déficits* comerciais e gerar superávits de patamares semelhantes aos do período pré-abertura comercial. No período 1999-00, a Argentina acumulou um *déficit* de US\$ 1,02 bilhão e o Brasil de US\$ 1,9 bilhão. Mais do que isso, a partir da análise da estrutura da pauta de comércio do Brasil e Argentina com os países avançados (NAFTA e União Européia), parece que a safra recente de IDE industrial, em sua maioria proveniente de empresas destes blocos, não contribuiu para reverter o padrão de especialização comercial regressivo. A pauta de exportação para estes mercados tem se concentrado em produtos menos dinâmicos e o peso dos produtos com maior intensidade tecnológica é reduzido, tomando a média mundial como parâmetro ou a pauta de importação.

Com relação às importações, dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro foi o expressivo dinamismo das importações extra-bloco, cujas taxas de crescimento foram o dobro da do comércio mundial e que representam 80% das importações da região. O segundo foi o maior conteúdo tecnológico e dinamismo no comércio internacional dos produtos que compõem a pauta de importações com o NAFTA e a União Européia, regiões sedes das filiais de grandes

corporações com atuação no Mercosul. Esta pauta é diferente do que se verifica nas importações regionais e com o restante da ALADI, indicando a conformação de um padrão de especialização no mercado internacional regressivo, desfavorável e não sustentável.

Ainda que o valor exportado pelo Brasil em 2.000 tenha sido um recorde histórico –as vendas cresceram 14% e o montante superou US\$ 55 bilhões–, o incremento (16%) e o valor das importações (US\$ 55,7) foi ainda maior, levando-a a um déficit comercial da ordem de US\$ 700 milhões, contra as previsões otimistas oficiais de um superávit de até US\$ 5 bilhões. As importações têm apresentado um comportamento cíclico, ou seja, reduzido-se em períodos de retração da demanda e da produção domésticas e incrementado-se nos períodos de recuperação. A geração destes superávits comerciais é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para a redução do grau de dependência do país da entrada de IDE e demais fluxos financeiros para financiar os *déficits* em conta corrente.

O Mercosul, enquanto um mercado livre e ampliado, não condicionou apenas a entrada de IDE. Em menor medida, a integração regional criou oportunidades para que empresas nacionais, via de regra já com algum nível de inserção comercial regional e/ou mundial, iniciassem seu processo de internacionalização produtiva, revertendo, ainda que parcialmente, o baixo grau de internacionalização das empresas locais, constituindo filiais produtivas nos países vizinhos. Neste caso, as decisões de investimento parecem ter se valido muito mais da proximidade geográfica e das menores exigências necessárias em termos de capacitações competitivas, financeiras, tecnológicas e culturais *vis-à-vis* uma inserção produtiva em economias mais distantes e avançadas. Ainda assim é um balanço positivo e uma experiência importante. O maior grau de internacionalização das empresas nacionais é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para a superação de suas fragilidades competitivas e, conseqüentemente, para a geração de fluxos financeiros e comerciais para o país.

As assimetrias competitivas no Mercosul

Um outro fator importante na determinação da atual crise do Mercosul e também na das crises anteriores, contribuindo para a geração de conflitos comerciais e para um menor grau de coesão em torno das vantagens da integração, é a assimetria competitiva existente entre as estruturas produtivas de Argentina e Brasil e destas com o resto do mundo.

Como ponto de partida dessa discussão é necessário ressaltar dois pontos. O primeiro diz respeito à responsabilidade do Mercosul. É indiscutível a fragilidade do aparato normativo e institucional existente para promover ou induzir uma redução e/ou correção dos desníveis de competitividade. A rigor, constata-se também a ausência de mecanismos compensatórios e regulatórios que pudessem ser acionados de forma mais ou menos automática para lidar com desequilíbrios ou contenciosos comerciais conjunturais, evitando ou reduzindo os desgastes políticos que, por sua vez, muito contribuíram para a perda de credibilidade do processo de integração e prejudicaram o avanço das negociações. Portanto, quanto a este aspecto, pode-se atribuir ao Mercosul uma boa dose de responsabilidade da crise atual e de sua superação. Como destacado anteriormente, o Mercosul avançou mais enquanto um processo de integração de *fato* do que de *jure*.

Uma maior coesão às teses integracionistas teria ocorrido se os mecanismos e instrumentos de uma política de “competitividade propriamente dita”, direcionada ao aumento da capacidade competitiva, não estivessem praticamente ausentes no plano comunitário e/ou em fase de desmonte no plano nacional. A esses instrumentos caberia a dupla função de elevar a capacidade competitiva das estruturas produtivas regionais e, simultaneamente, reduzir as assimetrias existentes entre elas. Ao contrário, o que se observou foi a ausência de linhas de financiamento com juros e prazos compatíveis para investimentos em novos setores, na reestruturação produtiva de setores com competitividade cadente e/ou no desenvolvimento tecnológico e geração de progresso técnico. A ausência ou insuficiência desses mecanismos reflete, por sua vez, a subordinação da política de competitividade à política econômica adotada em cada economia, política econômica essa que privilegiou o ajuste fiscal das contas públicas e o controle inflacionário.

O regime automotivo argentino e brasileiro, bem como o recente acordo para a elaboração de um regime comum transitório para o período 2001 a 2006, constitui-se em uma exceção importante. Os incentivos fiscais e financeiros concedidos no âmbito dos regimes automotivos induziram novos investimentos que, por sua vez, expandiram, modernizaram e tornaram mais eficientes a capacidade produtiva local. Em que pese as críticas fundamentadas do elevado custo fiscal e social das medidas adotadas, é indiscutível, a julgar pelo fluxo de comércio e de investimento, o fato de que Argentina e Brasil foram reinseridos nas estratégias de acumulação de capital das grandes corporações mundiais do setor automobilístico tanto

na condição de importante mercado consumidor quanto na de produtor.

O segundo ponto é que a desvalorização cambial brasileira, a partir de 1999, apenas reforçou e explicitou de modo brusco a assimetria de competitividade existente entre as duas estruturas produtivas, mas não foi sua causadora. As assimetrias têm determinações estruturais, como escala de produção, estoque de capital produtivo (nacional e estrangeiro), representação política da classe produtora, capacitações tecnológicas, padrão de financiamento do investimento e do comércio exterior, entre outros. A título de ilustração o Brasil participa com dois terços do PIB (industrial, agrícola e de serviços), do consumo e da formação bruta de capital fixo, e com mais de quatro quintos da produção de aço, televisores, cimento e automóveis no âmbito dos países do Mercosul.

As assimetrias competitivas também podem ser facilmente verificadas nas diferentes inserções comerciais do Brasil e de seus sócios. Não apenas o valor brasileiro exportado é muito superior ao dos sócios (65% do intercâmbio total do Mercosul nos anos 90), como a participação de produtos manufaturados na pauta é também superior. A destinação dos produtos aponta para uma menor dependência brasileira do Mercosul e da região (dos demais países da ALADI) e uma melhor distribuição entre os principais blocos/regiões econômicas mundiais, caracterizando o Brasil como um "global trader". Enquanto o Brasil destinou em média 15.5% (22.1% incluindo os demais países da ALADI, exceto México) de suas exportações para o Mercosul no período 1995-99, a Argentina apresentou uma dependência muito maior, destinando para o mercado regional um terço (33.5%) de suas exportações, ou ainda, 46.3%, considerando-se toda ALADI.

Com a desvalorização cambial de início de 1999, as assimetrias competitivas entre as estruturas produtivas dos dois países foram explicitadas e potencializadas. Com isso, alguns setores empresariais argentinos passaram a pleitear junto ao seu governo a imposição de medidas anti-*dumping* e, em menor medida, de salvaguardas. Para estes setores o valor das importações, dada a forte recessão do mercado doméstico, poderia provocar danos irreversíveis.

As medidas anti-*dumping* (ou pleitos de adoção de medidas) são, por um lado, medidas de caráter emergencial e que conferem sobrevida a alguns setores. Por outro, contribuem pouco para a reestruturação produtiva dos setores envolvidos. Neste sentido, tratam-se de medidas necessárias porém não suficientes. Seria fundamental a adoção de medidas que fornecessem soluções mais

definitivas. É dentro deste contexto que se enquadra a adoção de medidas de salvaguardas.

Durante o período de transição do Mercosul (1991-94), era facultada a cada país-membro a utilização de salvaguardas à importação de produtos que estivessem sendo beneficiados pelo programa de desgravação tarifária e cujas importações estivessem causando ou ameaçando causar danos graves ao mercado doméstico. O mecanismo praticamente não foi utilizado, pois no período foram constituídas listas de exceção à desgravação tarifária intra-bloco e à TEC, ampliadas e estendidas também ao período de consolidação de 1995-99, o que acabou na prática funcionando como uma medida de proteção para os produtos “sensíveis” ou com deficiências competitivas.

Entretanto, o uso de salvaguardas não foi estendido para o período de consolidação da união aduaneira (de 1995 em diante). Mesmo diante do pleito argentino, a partir da desvalorização de 1999, as autoridades brasileiras decidiram não negociar a adoção de medidas de salvaguardas ou de restrições temporárias ao comércio bilateral, aprofundando a crise de credibilidade do Mercosul. No entendimento dos negociadores brasileiros, a utilização de salvaguardas no comércio intra-bloco estaria em desacordo com as normas do Mercosul, enquanto os negociadores argentinos contra-argumentaram que este instrumento constitui-se em um mecanismo legal, contemplado tanto pela ALADI quanto pela OMC, duas instituições internacionais que se sobrepõem hierarquicamente ao Mercosul.

Importante destacar que grande parcela dos contenciosos ocorreram em setores/produtos que estiveram protegidos em listas de exceções à desgravação tarifária (mecanismo para a constituição de uma área de livre-comércio no Mercosul), cujo prazo de extinção foi simultâneo às mudanças cambiais. O problema reside no fato de que se reduziram os instrumentos compensatórios à política de concorrência (aumento da competição) à existência de listas de exceção, transferindo-se às forças de mercado a solução da falta de competitividade. Implicitamente admitia-se que a simples concessão de um tempo extra seria suficiente para que estes setores se reestruturassem e atingissem um patamar mais elevado de competitividade. No entanto, não foram concedidos os instrumentos para este aumento de capacitação, nem mesmo aqueles que haviam sido previstos e discutidos: linhas de financiamento ao investimento e às exportações, mecanismos de cooperação e desenvolvimento tecnológicos, entre outros.

Em síntese, o Mercosul não se caracterizou como um mecanismo indutor de reestruturação competitiva e ativa. Durante o processo negociador e até o presente momento não se logrou construir um aparato normativo e institucional que pudesse reduzir as elevadas assimetrias competitivas entre as bases produtivas e destas com os países centrais.

Um aspecto pouco ressaltado na recente crise é que o Mercosul é, simultaneamente, parte do problema e da solução. Como comentado anteriormente, as assimetrias competitivas intra-bloco, que o Mercosul não logrou reduzir, foram agravadas pelos regimes cambiais dos dois países que, por sua vez, refletiram a ausência de uma maior coordenação macroeconômica e de adoção de políticas comuns. Tudo isso apenas contribuiu para aprofundar a crise de credibilidade do Mercosul.

Mas também não menos verdadeiro é o fato que a incipiente expansão industrial no Brasil, no período mais recente, contrastando com a recessão argentina, esteve diretamente associada à desvalorização cambial. Se, por um lado, a desvalorização ainda não foi capaz de induzir um sustentado incremento das exportações, por outro lado, criou uma proteção às importações para o mercado doméstico. Uma retomada do crescimento econômico, puxada pelo crescimento da produção e da demanda domésticas, incluindo um processo de substituição de importações, na maior economia do bloco, bem como seus encadeamentos, sobretudo os derivados das importações brasileiras, sobre os países vizinhos seria um importante indutor da recuperação econômica da Argentina e dos demais sócios.

As condições macroeconômicas mais favoráveis hoje no Brasil comparativamente à Argentina permitem que sejam negociadas concessões comerciais (restrições voluntárias às exportações, importações estratégicas, medidas de salvaguardas). A superação da crise atual argentina, que também interessa em muito ao Brasil, depende em grande medida do padrão e das condições de financiamento do seu Balanço de Pagamentos e, em particular, da evolução de sua balança comercial. Estas concessões devem estar atreladas ao posicionamento argentino e dos demais sócios sobre as negociações internacionais, de longo prazo, de grande interesse nacional e comunitário, como às negociações no âmbito do próprio Mercosul, à proliferação de acordos bilaterais com terceiros países e à constituição de áreas de livre comércio com a CAN, União Européia, NAFTA e outros mercados, ou ainda, a questões mais amplas envolvendo instituições multilaterais: ONU, OMC, FMI e outras.

Nos médio e no longo prazo, o Mercosul deverá estimular e o Brasil sancionar um padrão de comércio que se caracterize como deficitário no seu total para o Brasil e, conseqüentemente, superavitário, para os demais sócios. Nos setores industriais de maior valor agregado e conteúdo tecnológico, como não poderia ser diferente, dada sua maior capacidade produtiva e competitiva, o Brasil seria superavitário dentro de um padrão de complementaridade e de especialização intra-setorial que maximizasse os ganhos de eficiência e de escala produtivas. Isto não significa a busca de um padrão de comércio inter-setorial, com o Brasil especializando-se em bens e insumos industriais e os demais sócios em bens primários. Em particular, no comércio com a Argentina é possível e desejável uma relação de especialização e complementaridade intra-setorial entre as estruturas produtivas. Aliás, este processo já é uma realidade em alguns segmentos industriais, como o automobilístico, produtos alimentares, bens de capital e químico, como demonstram o elevado e estável coeficiente de comércio intra-industrial.

Além da dimensão comercial, é fundamental estimular a internacionalização produtiva destas economias. Neste sentido, a criação de um "BNDES do Mercosul" com linhas de financiamento para exportações/importações e, principalmente, para financiar investimentos cruzados regionais e em outros mercados, visando a constituição de empresas regionais transnacionais é um primeiro passo importante. Uma segunda linha de atuação seria a revisão da TEC no sentido de estimular estes investimentos, aqueles em setores com elevado desnível de competitividade e, sobretudo, os associados ao processo de substituição de importações nos setores de maior conteúdo tecnológico e valor agregado (componentes para informática, eletroeletrônico, telecomunicações). Para o Brasil, estes setores são estratégicos e devem ser alvo de política setorial específica, visando a internalização da produção e o desenvolvimento tecnológico. Com isso seria possível a redução de importações (e a promoção de exportações), aliviando a balança comercial do setor e reduzindo o dramático grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Entretanto, um fator crucial para que este processo de substituição de importações ocorra é a existência de economias de escala. Nenhum grande grupo internacional (ou regional) investirá para produzir para um mercado restringido e estagnado. Apenas um mercado regional ampliado, dinâmico e adequadamente protegido permitirá a criação desta escala. E é aí que o tamanho e o dinamismo

do mercado regional pode tornar-se um instrumento importante. Com o Mercosul é possível, embora pouco provável, que se avance na direção de um política de desenvolvimento industrial. Sem indústria e sem produção não haverá crescimento sustentado de renda e não haverá mercado.

Perspectivas

Superada ou não a crise, o Mercosul terá de optar entre uma política de consolidação ou de expansão. A primeira opção pressupõe revisar, completar e aprofundar a atual estrutura institucional e normativa, fortalecendo o Mercosul em direção a uma união aduaneira “de fato”, e no limite avançando até a constituição de um mercado comum. Na segunda opção, uma política de ampliação do Mercosul implica ser incorporado ou incorporar e/ou negociar novos acordos com terceiros países ou blocos econômicos. Neste caso, a configuração inicial mais apropriada para o Mercosul seria a de uma área de livre comércio, o que pressupõe o *abandono* de algumas regras e acordos, em especial, a tarifa externa comum (TEC) e a concessão de um maior grau de liberdade para cada país-membro na condução da política comercial nacional. Institucional e politicamente isto representaria um retrocesso no projeto de integração regional e, no limite, poderia significar a *extinção* do próprio Mercosul em favor da constituição de uma área de livre comércio mais ampla, como a ALCA.

Recentemente o Banco Mundial elaborou um documento (Banco Mundial, 2000) no qual são avaliados os processos de integração comercial de uma forma geral. Sem abandonar o pressuposto liberal de que o multilateralismo (abertura multilateral) seja sempre preferível ao regionalismo (acordos de integração regional) e, portanto, deve ser o objetivo final de todos os países envolvidos em acordos regionais, o relatório procura explorar algumas virtudes e benefícios do regionalismo. Em economias em desenvolvimento, poderia ocorrer um *trade-off* entre as vantagens de economias de escala, de especialização e a abertura multilateral. Isto porque a entrada de novos concorrentes tenderia a pulverizar ainda mais os mercados e reduzir o tamanho médio das empresas atuantes, que passariam a operar com economias de escalas inadequadas. Por outro lado, acordos entre países com dotações de fatores semelhantes, sobretudo se intensivos apenas em trabalho (integração Sul-Sul), não promoveriam uma especialização adequada e os ganhos decorrentes. Como conclusão, o relatório sugere que processos de integração do

padrão Mercosul, ou seja, de integração Sul-Sul sejam evitados, defendendo implicitamente a ALCA (integração Norte-sul) como opção estratégica para os países latino-americanos.

A diretriz explicitada pelas autoridades brasileiras tem sido a de reafirmar o Mercosul como prioridade de política internacional e, simultaneamente, buscar uma maior aproximação, via negociação comunitária, com outros blocos econômicos –União Européia e Comunidade Andina– e/ou a celebração de acordos setoriais ou bilaterais com países isoladamente, com destaque para os acordos com a Bolívia e o Chile. A integração Mercosul e Comunidade Andina (CAN) faz parte de um projeto brasileiro de liderar uma integração sul-americana, contrapondo ou fortalecendo-se frente à proposta norte-americana de criação da ALCA.

A ALCA não representa apenas a entrada do Mercosul em uma nova e mais ampla área de livre comércio. Sua agenda contempla discussões em torno do investimento direto estrangeiro, compras de governo, patentes industriais, normas técnicas, meio ambiente e questões trabalhistas, entre outras. Segundo o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, o maior risco no avanço das negociações da ALCA seria chegar a um acordo sobre os temas de interesse dos EUA supracitados e transferir para a OMC os temas de interesse dos demais países latino-americanos, mas de forte divergência interna nos EUA: acesso a mercados, políticas antidumping, protecionismo e subsídio agrícola.

Todas as negociações no âmbito da ALCA, tendo como referência os acordos da OMC, tendem a reduzir os raios de manobra de uma política de desenvolvimento mais ampla, que contemple não apenas os instrumentos de uma política que estimule o aumento da concorrência –abertura comercial e financeira, privatização, desregulamentação– mas também os instrumentos de uma política que promova a competitividade. É importante destacar que as assimetrias existentes intra-Mercosul e deste com as economias centrais são, como tratado acima, o pivô da crise atual. No caso da ALCA essas assimetrias seriam multiplicadas. Portanto, não se trata tão somente de definir qual será o grau de abertura econômica e financeira desejada para a região, mas qual será o padrão de inserção comercial e produtiva no mercado internacional, se ativa ou passiva, e com que grau de soberania política e econômica.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (2000). "Trade Blocs and Beyond: Political Dreams and Practical Decisions". *Policy Research Report*. Banco Mundial, Washington, mimeo.
- Baumann R. et al. (1997). "As tarifas de importação no Plano Real". Brasília, CEPAL, mimeo.
- Dunning (1988). *Explaining International Production*. Londres: Unwin Hyman.
- Funcex (1997). *Análise dos Fluxos de Comércio Mercosul-União Européia*. R. Markwald, J. Machado, M. Castilho, C. Winograd, E. Miotti, C. Quenan, M. Ribeiro, Funcex, fevereiro.
- Guimarães E. P. (2001). "Componente Tecnológico Comparativo das Exportações ao Mercosul e Resto do Mundo", in IPEA (2001). *Mercosul: Avanços e desafios da integração*. IPEA/CEPAL, 2001, cap. 4, pp. 151-233.
- IEDI (2000). "Abertura, Política Cambial e Comércio Exterior Brasileiro - Lições dos Anos 90 e Pontos de Uma Agenda para a Próxima Década". Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, mimeo, agosto.
- Laplane M. y Sarti F. (1999). "Investimento Direto Estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias" in Chudnovsky, D. (org.) *Investimentos externos no Mercosul*. Campinas: Papirus/IE-UNICAMP.
- Laplane M. (org) (2000). "Internacionalização e vulnerabilidade externa" in Lacerda, A. C. (org.) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto.
- Machado J. B. M. (1999). "Intercâmbio comercial e política industrial em espaços econômicos integrados: o caso do Mercosul". Tese de Doutorado, UFRJ.
- Sabbatini R. C. (2001). "Regionalismo, Multilateralismo e Mercosul: evidencia da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura". Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, UNICAMP.

COMENTARIOS

Avances y percances de la reestructura productiva brasileña

LIDIA GOLDENSTEIN

Comparto las preocupaciones tanto de Katz como de Sarti y Laplane en cuanto a los rumbos de la reestructuración productiva en América Latina. Es más, creo que ahora es un momento especialmente importante para profundizar ese debate, debido a un motivo muy simple: la crisis está ahí, es muy grande. Argentina está al borde de un ataque de nervios... y Brasil entra y sale de crisis sin conseguir volver a crecer de forma sostenida.

Los déficit crecientes de la balanza de pagos y la crisis mundial están explicitando los problemas y cuestiones que infelizmente durante mucho tiempo hicimos notar los sectores de oposición al *mainstream* de la política económica de nuestros países y de los ajustes liberales. Desgraciadamente no fuimos oídos.

Ahora en Brasil, hasta el Presidente de la República cambió su discurso y el tema de las exportaciones, de la necesidad de que el país consiga divisas de manera diferente a como venía

Doctora en Economía del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas; Economista asociada a MB Asociados, empresa de consultoría económica. Economista investigadora del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento-CEBRAP (1981-1995); Profesora de economía en la Universidad de Campinas- UNICAMP (1985-1999); Asesora de la Presidencia del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES (1996-1998).

haciéndolo, entró en la agenda, por lo menos en el discurso. Obviamente esto aún no se ha traducido en nuevas políticas que implicarían un cambio mucho más radical del modelo. Sin embargo, poco a poco temas como la política industrial están dejando de ser *mala palabra* en Brasil. Como siempre, los momentos de crisis son momentos de mayor reflexión y es cuando puede surgir algo nuevo. Si hasta los republicanos en Estados Unidos están hablando de políticas keynesianas, algo va a *sobrar* para nosotros, pobres mortales de América Latina, que podremos volver a hablar de viejos tabúes que estaban escondidos en debates como éste.

Cuando hablo de algo nuevo, obviamente hablo de políticas diferentes que permitan retomar el crecimiento sostenido en nuestros países. Pero de políticas que no implican un retorno al pasado. Creo que nunca está de más insistir en esto porque –hablo especialmente del caso brasileño– estamos pasando por un período de inicio de un proceso electoral donde estos temas, auxiliados por la crisis actual, afloran de manera importante. Por lo tanto, más que nunca es necesario tener un retrato muy claro sobre qué pasó en nuestros países. Las exposiciones de Laplane y Katz sin duda, ayudan a eso. Sin embargo, tengo algunas divergencias con relación a la evaluación que ellos hacen del proceso de reestructuración productiva en Brasil.

He venido acompañando de cerca dicha reestructuración y tuve una experiencia por un lado fascinante y por otro frustrante, intentando trabajar y hacer política industrial en el BNDES, en pleno gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso. En ese momento era tabú hablar de política industrial y hasta inventamos un nuevo término para poder hablar sin ser catalogados de retrógrados: “políticas de desarrollo y competitividad”.

Sin embargo, a pesar de las dificultades y del desprecio con que esas políticas fueron tratadas en los últimos años en Brasil, tenemos un nivel diferente, respecto a Argentina, en cuanto a la destrucción de la capacidad productiva. A pesar de ciertas semejanzas, el escenario brasileño tiene algunos puntos que me gustaría resaltar sin con eso negar el hecho de que el costo de la reestructuración brasileña fue extremadamente elevado y que el riesgo dado por los déficit de balanza de pago es altísimo. La crisis está ahí para probar que no estoy mistificando el proceso de reestructuración, y para ello sólo hay que ver nuestra balanza de pagos y nuestra dependencia de recursos externos. Sin embargo, a pesar de los errores –que no fueron pequeños–, de los costos –que no fueron bajos– y de los problemas –que son enormes y están bien demostrados por nuestra dificultad en volver a crecer en forma sostenida–, creo que la

reestructuración productiva en Brasil tuvo lugar y avanzó. Es sobre esa realidad que debemos instrumentar nuevas políticas.

¿Por qué insisto en eso? Porque un retrato equivocado de la realidad ha llevado, en el caso de Brasil principalmente, a opositores, que ahora lanzan plataformas electorales, a realizar propuestas que significan un atraso. Es más: estas propuestas implican alianzas con lo más conservador de la estructura productiva brasileña. O sea que un *retrato* equivocado de cuál es nuestro estado actual del arte, es altamente peligroso. Dando nombre a los bueyes, veo al Partido de los Trabajadores haciendo propuestas que significan alianzas con el sector empresarial más atrasado.

Porque concuerdo totalmente con los argumentos de Katz sobre la relación micro-macro y la importancia de contar con agentes con culturas diferentes, nuevas, es que creo que el hecho de apoyar cierto tipo de empresariado, implica un retroceso extremadamente peligroso.

A pesar de creer que hemos tenido un avance importante en nuestro proceso productivo y en nuestra reestructuración, ésta todavía es frágil y aún corremos el riesgo de transformarnos en un gran desierto. Es en ese sentido en el que encuentro importante un nuevo *retrato* para saber de dónde partir y qué proponer.

De manera general, hemos tenido un período de cierre de empresas, otro de consolidación, de concentración y de desnacionalización. Sin embargo, al final de la historia tuvimos en diferentes sectores brasileños algún éxito importante. Por ejemplo, en el sector de bienes de consumo hubo un proceso de modernización: se recuperó lo que habíamos perdido en el mercado interno. Al contrario de lo sucedido en el sector del calzado en Chile y también en Argentina, Brasil recuperó lo que había perdido en el mercado interno y se está volviendo un gran exportador. Eso vale para los textiles, para muebles y toda una serie de ramas de bienes de consumo.

En el sector de procesamiento de recursos naturales, nos volvimos altamente intensivos en tecnología. El *agribusiness* de Brasil es sin duda actualmente uno de los más competitivos del mundo, si no el más competitivo en algunos sectores productivos. Nos sofisticamos, tenemos tecnología propia y productos como el pollo, donde hay mucha más tecnología incorporada de genética, etcétera que en productos más tradicionales como el acero.

En el caso de la industria automovilística –de la que podríamos hablar durante un seminario entero– también hubo equívocos enormes y sufrió un proceso extremadamente doloroso. Sin embargo,

es indudable que principalmente luego de la modificación en la política cambiaria en 1999, los índices de nacionalización de los automóviles aumentaron significativamente. Las empresas –que antes de la apertura, cuando la economía era cerrada–, tenían un índice de nacionalización de hasta un 90% cayeron al 50% y ahora están nuevamente por encima del 80%. Tenemos algunas plantas de autos, cuyo desarrollo fue realizado en colaboración con la ingeniería nacional.

En el caso de Brasil, la modificación de la política cambiaria, el régimen automotriz y el tamaño del mercado –incluyendo el Mercosur–, así como las dificultades de tener un proceso *just in time* en un país del tamaño de Brasil, del otro lado del mundo y con problemas de infraestructura en puertos y carreteras, hicieron que el índice de nacionalización aumentase significativamente. Ahora Brasil comienza a exportar de forma más consistente.

En el sector de las telecomunicaciones logramos –gracias a una política industrial activa implementada por el BNDES conjuntamente al Ministerio de Comunicaciones, que lideró la privatización del sector– que todos los grandes *players* internacionales viniesen a Brasil e invirtieran, evitando una explosión aún mayor de las importaciones que ocurrieron con el crecimiento del sector después del Plan Real y de las privatizaciones. También en este sector comenzamos a exportar

Todavía el sector electroelectrónico sí constituye el mayor problema porque produce el mayor déficit de la balanza comercial. Sin embargo, aun en ese sector tuvimos casos exitosos cuando se implementaron políticas activas de atracción de inversiones.

Se trata, por lo tanto, de un proceso que, con el crecimiento de la economía y la posibilidad de retomar crecimientos sustentables, encaminaría a los más diversos sectores hacia un proceso sustitutivo de importaciones más intenso. El hecho de que lo haga más o menos rápida o eficientemente depende de políticas cambiarias, políticas industriales y políticas de atracción de inversiones.

Como ven, tengo un retrato un poco más positivo del proceso brasileño pero no por eso estoy menos angustiada con la crisis actual. Mucho menos tengo certeza en cuanto a las políticas que debemos trazar para evitar el *impasse* actual.

Voy a tomar dos puntos que creo muy importantes y que son decisivos porque garantizan esa integración micro-macro de la que habló Katz. Uno de ellos es el mercado de capitales. Para mí está totalmente claro que sin el desarrollo de un mercado de capitales no tenemos salida. La única manera de financiar inversiones

voluminosas, cerrar la brecha tecnológica y la balanza de pagos, es a través de un mercado de capitales, porque eso no se puede hacer más con el capital externo o con el déficit público, como se hacía antiguamente.

¿Por qué no teníamos un mercado de capital desarrollado? Porque los empresarios no lo necesitaban y no lo querían, porque invertían poco y lo hacían con lucros propios, ya que tenían márgenes de ganancias absolutamente fantásticos, y porque la inflación permitía otro tipo de financiamiento. Ahora tenemos agentes nuevos, *players* con nueva cultura, que tienen mucho interés en los mercados de capitales. Brasil comenzó a crear una política en ese sentido. Nosotros mismos propusimos para la Bolsa de Valores un *nuevo mercado*, con nuevas reglas que atraerían inversores al mercado y, consecuentemente, permitirían una reducción en el costo de capital de las empresas. Sin embargo, cuando estaba todo listo para nacer, la nueva crisis macro lo impidió.

Es el problema del huevo y la gallina. ¿Cómo hacemos para que la crisis no impida el surgimiento de mercados de capitales y, al mismo tiempo, cómo hacemos que esos mercados surjan para lograr el financiamiento de las empresas y con eso disminuir el riesgo ante las crisis internacionales?

El segundo punto es el miedo de un retorno al pasado. Creo que éste es un momento de inflexión especial para proponer nuevas políticas. Es un momento donde debemos –especialmente en el caso de Brasil– tener enorme cuidado para no fortalecer el viejo sector empresarial, que todavía no ha muerto totalmente y que está esperando una oportunidad para retornar a las viejas políticas de protección.

De ahí la importancia de un retrato un poco más fidedigno de la situación.

Una lectura desde ciencia, tecnología, sociedad y desarrollo

JUDITH SUTZ

Mi intención es comentar los muy ricos trabajos presentados a este panel desde la perspectiva ciencia, tecnología, sociedad y desarrollo. Para ello, voy a plantear dos aspectos que son pilares de este enfoque.

El primero indica que el dinamismo autosustentable de los procesos de desarrollo, es decir el dinamismo de hoy que prepara las condiciones para el dinamismo de mañana, necesita sistemas productivos basados en el conocimiento y motorizados por la innovación. Esto a su vez, resalta la importancia de un conjunto particular de actividades relacionadas con la producción de conocimientos y con los procesos de aprendizaje.

El segundo afirma que aun en el marco creciente de la globalización y de la internacionalización de las actividades de producción de conocimientos, la importancia de lo nacional no disminuye. Ello se debe, entre otras cosas, a la irreductible significación del conocimiento tácito y, por eso mismo, a la

Ingeniera Electricista y Magíster en Planificación del Desarrollo por la Universidad Central de Venezuela y Doctora de Tercer Ciclo en Socio-Economía del Desarrollo por la Universidad de París-Sorbonne. Actualmente es Profesora Titular en Régimen de Dedicación Total de la Universidad de la República. Desde 1992 es Coordinadora Académica de la Comisión Sectorial de Investigación Científica. Sus líneas de trabajo incluyen el estudio de la innovación en contextos subdesarrollados y las políticas de investigación universitaria, temas sobre los cuales ha publicado varios libros y artículos.

importancia cada vez mayor que adquiere la construcción de redes interpersonales de confianza que bajen los “costos de transición” en un mundo en que el cambio técnico hace que todas las prácticas se vuelvan obsoletas al cabo de muy poco tiempo. En particular, el espacio nacional es aquél donde se desarrollan las más diversas capacidades, de las que Amartya Sen dice que son fundamentales no sólo intrínsecamente sino por su carácter instrumental para el desarrollo.

¿Cómo aproximarse a evaluar las capacidades nacionales para promover un desarrollo autosustentable, en el sentido indicado antes? Para desbrozar el camino, anotemos sucintamente un par de elementos a considerar:

1. la proporción de la población que accede a la formación superior, puesto que esto aproxima a medir la expansión de las capacidades sociales para la producción de conocimiento;
2. la proporción de la riqueza producida que se destina a actividades de Investigación y Desarrollo, ya que esto aproxima a medir la importancia asignada a las actividades de creación, acceso y aplicación de conocimiento.

La combinación de estos dos elementos, a su vez, aproxima a la evaluación de las oportunidades que se abren en un ámbito nacional para la aplicación creativa de conocimiento. La innovación, elemento clave en los procesos de desarrollo autosustentable, se nutre de conocimiento ya existente pero necesita vitalmente de conocimiento “en marcha”, es decir, de aquel conocimiento que se está produciendo a través de actividades de I+D. Sin embargo, esto, si bien imprescindible, es insuficiente. La aplicación de conocimiento exige las capacidades y saberes combinados de quienes lo producen y de quienes lo usan; esa combinación se va plasmando a través de procesos de aprendizaje, necesariamente interactivos. Así, las capacidades reales de innovación, que dependen tanto de “saber” como de “tener oportunidades para aplicar lo que se sabe”, están asociadas a la riqueza en “espacios interactivos de aprendizaje” presentes en una sociedad. Es esa riqueza la que aproxima la combinación de los dos elementos presentados.

En estos términos –riqueza en espacios interactivos de aprendizaje– las naciones pueden agruparse en tres conjuntos. Un primer conjunto está formado por los países que desde hace por lo menos 30 años ya eran ricos en espacios interactivos de aprendizaje, que son básicamente los países de la OCDE. Un segundo conjunto incluye aquellos países que hace veinte años tenían indicadores lamentables –es decir, que invertían en investigación y desarrollo

del orden del 0.3% del PBI y tenían una cohorte de edad accediendo a educación avanzada de poco más que el 10%— pero que en los últimos veinte años dieron un salto monumental. El ejemplo paradigmático en ese sentido es Corea, que invierte en I+D casi el 3% del PBI y tiene por encima del 50% de la cohorte de la edad correspondiente en educación superior. Por último, tenemos el conjunto de países que hace veinte años tenían indicadores lamentables y hoy siguen teniendo indicadores lamentables. En este tercer conjunto de naciones que fueron y siguen siendo muy pobres en espacios interactivos de aprendizaje tenemos a toda América Latina, sin excepciones. Esto se ve actualmente agravado por la emigración calificada.

Las situaciones dentro de este tercer conjunto presentan combinaciones diferentes de carencias. Tomemos por ejemplo los casos de Brasil y Argentina. Brasil está, hoy por hoy, invirtiendo cerca del 1% de su PBI en I+D, lo cual, si bien no es bueno —no olvidemos que Japón, Corea, Suecia, Finlandia y Estados Unidos están en el orden de tres veces más—, es el guarismo más elevado de la región. Además, la estructura de dicha inversión se aproxima mejor a la de los países desarrollados que la del conjunto latinoamericano, pues presenta una significativa participación del sector privado. El aspecto “capacidades”, sin embargo, es especialmente pobre, pues desde hace treinta años el grupo de la cohorte de edad que accede a la universidad oscila entre el 11% y el 14%, uno de los guarismos más bajos del conjunto latinoamericano. Argentina, a la inversa, es el único país que tiene acceso universal a la educación superior —un poco más del 40%—, y sin embargo presenta niveles de investigación y desarrollo extremadamente bajos. Los demás países se encuentran “en el medio”, con indicadores de medianos a bajos en los dos elementos. Pero lo que resulta meridianamente claro, graficando la información sobre ambos elementos de modo que en un eje aparezca “educación superior” y en el otro “I+D”, es que una línea a 45 grados deja del “lado de arriba” a los dos primeros grupos de países y del “lado de abajo” a todos los latinoamericanos. Esa línea representa una divisoria crucial, la *divisoria del aprendizaje*, que separa a los países ricos y a los países pobres en espacios interactivos de aprendizaje.

¿De qué manera puede caracterizarse la situación de este tercer conjunto de naciones? Christopher Freeman, en 1967, decía:

“...es concebible que, como resultado de una política, se pueda depender enteramente de ‘know how’ importado, sin hacer esfuerzo alguno por realizar investigación y desarrollo a nivel nacional. Aunque

ésta es una posible línea argumental en términos económicos, tiene obviamente enormes implicaciones respecto de los resultados políticos y culturales de aplicarla”. Freeman le llama al camino seguido por este tipo de política *subdesarrollo voluntario*. En 1967, probablemente Freeman no estaría pensando en América Latina. Hoy, sin duda América Latina podría servir de ilustración a su concepto.

Los trabajos presentados a este panel dan elementos de juicio que permiten caracterizar la situación latinoamericana como de *subdesarrollo voluntario* y consolidación de la pobreza en espacios interactivos de aprendizaje. En efecto, de dichos textos pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Las reformas orientadas al mercado implementadas en la región en la década del noventa dieron lugar a nuevas tendencias de especialización productiva, en las que los sectores intensivos en conocimiento perdieron peso en el PBI mientras que industrias procesadoras de recursos naturales con bajo valor agregado e industrias operando bajo la modalidad de maquila crecieron en participación.
2. Este nuevo patrón de especialización productiva se observa por una parte en Argentina, Brasil y Chile, donde el liderazgo de industrias basadas en recursos naturales presenta bajo valor agregado local, alta inversión en maquinaria y equipo y muy escasa generación de empleo. Por otra parte, Méjico y países centroamericanos presentan una especialización en industrias maquileras, intensivas en mano de obra de escasa calificación y bajos salarios y con utilización de técnicas de producción y de organización de última generación, todas ellas provenientes de fuera de fronteras.
3. Los sectores productores de bienes y servicios intensivos en tecnología han encontrado dificultades para competir con proveedores provenientes de países desarrollados produciendo productos más sofisticados que incorporan los cambios más recientes en la frontera tecnológica mundial.
4. Ocurrieron cambios dramáticos en las fuentes de cambio técnico y de crecimiento de la productividad, con creciente participación de fuentes externas en detrimento de las internas.
5. Debido a que el precio de la maquinaria y equipo sofisticado ha disminuido y a que varias de las industrias locales más importantes se han integrado a escala mundial, muchos esfuerzos de ingeniería antes dirigidos a la creación, adaptación y prolongamiento de la vida útil de bienes de equipo y actividades

de I+D han sido desactivados, siendo sustituidos por la importación en el primer caso y por la concentración de actividades de investigación y desarrollo en las casas matrices en el segundo. Esto es particularmente notorio en el caso de las empresas públicas altamente tecnológicas, por ejemplo, telecomunicaciones, hoy privatizadas.

6. Estos procesos han dado lugar a la destrucción de capital humano y de capacidades tecnológicas acumuladas en períodos anteriores. Así, se consolida la tendencia a concentrar capacidades de producción de conocimientos y de innovación en el mundo desarrollado y se debilitan dichas capacidades en los países en desarrollo. Esta última debilidad tiene corroboración empírica en la tendencia derivada del patrón de especialización productiva en curso a generar menores oportunidades de empleo para personal altamente capacitado.
7. Dicho de otro modo, las “consecuencias científico-técnicas y de innovación” de los procesos de ajuste vividos por América Latina parecen proveer indicios para caracterizar a la globalización como un proceso crecientemente dual de organización de la producción mundial, donde las actividades de ingeniería y de I+D se concentran en los países desarrollados, mientras que la producción con baja participación de actividades locales intensivas en conocimiento caracteriza a los países subdesarrollados.

Desde una perspectiva de ciencia, tecnología y desarrollo, los elementos tomados de los trabajos presentados sugieren una denominación para los procesos vividos recientemente y las tendencias en curso: “des-aprendizaje”. “Des-aprendizaje” de las empresas, de la gente capacitada, de los países (por la disminución de su capacidad de aprender debido tanto a la fuga de cerebros como al menor desafío intelectual de las tareas emprendidas). Este proceso, en el marco de una “nueva economía” que ha sido caracterizada recientemente como “economía del aprendizaje”, parece retrasar fuertemente el reloj de la historia.

¿Pero será realmente así? ¿No ocurrirá que en el marco de la globalización nuevos procesos de aprendizaje, más inducidos por fuerzas exógenas que endógenas terminarán por producirse? Un reciente trabajo de CEPAL sobre el Sistema Nacional de Innovación de Costa Rica no autoriza mayor optimismo. En él se analiza con cuidado la inversión *high-tech* más importante de la región, la instalación de INTEL. Los trabajadores de INTEL se capacitan adecuadamente, al punto que dentro de la empresa llegan a realizar

tareas que en un principio eran derivadas a la casa matriz. Pero del estudio se desprende una situación de total encapsulamiento, sin eslabonamientos hacia el país, donde incluso la esperanza de que nuevas empresas de base tecnológica costarricenses se establecieran como proveedores especializados del gigante se vio frustrada: lo que hubo fue instalación de empresas extranjeras para cumplir ese papel.

Admitamos, por un momento, que el reloj de la historia está marchando hacia atrás en la región. ¿Qué querría decir hacerlo marchar hacia adelante? Muchos son los que como respuesta invocan la “internetización de la sociedad”: se trata de eliminar la divisoria digital. Otros exhiben algo que se parece a una “nostalgia manufacturera”: volver a los tiempos en que la participación local en la producción física de bienes y servicios era mucho mayor que la actual. Desde la perspectiva que caracteriza las divisorias del aprendizaje como lo que verdaderamente marca la separación entre subdesarrollo y desarrollo autosustentable, la respuesta tiene que ver con la búsqueda permanente de oportunidades para aprender y para aplicar lo aprendido a la solución de todo tipo de problemas específicos presentes en nuestras sociedades. Se trata de una estrategia “por abajo” y no pocas veces “desde abajo”. Exige que a las oportunidades para la aplicación creativa de conocimiento le sea asignado un valor importante –como por cierto ocurre, aunque en general no se diga explícitamente, en los países desarrollados– que las haga competitivas con consideraciones de corto plazo. Implica buscar, de manera sostenida, el fortalecimiento de la musculatura innovativa de nuestras sociedades. Necesita de dosis muy grandes de creatividad y de heterodoxia, así como de perseverancia.

El comentario de los textos presentados, hecho desde una perspectiva de ciencia, tecnología, sociedad y desarrollo, muestra los caminos no andados y los caminos desandados en nuestra región. Del planteo se desprende linealmente por donde quien comenta cree que habría que andar; sólo le cabe agregar su convicción plena de que hay fuerzas desde abajo en América Latina para recorrer nuevos caminos.

Trampas de bajo crecimiento: ¿con qué políticas superarlas?

LUCÍA PITTALUGA

Este comentario se refiere al artículo de Cimoli y Katz,* parte del cual fue presentado por Jorge Katz. En dicho trabajo los autores se interrogan acerca del impacto de las reformas estructurales sobre los comportamientos tecnológicos y la innovación domésticos. Más específicamente, éstos argumentan que la asociación entre el desempeño macroeconómico y la acumulación de capacidades tecnológicas domésticas ha de ser analizada a la luz de las reformas “mercado orientadas” –introducidas por la mayoría de los países de América Latina durante la década de los noventa– y del nuevo conjunto de incentivos que comenzó a operar tras una mayor integración al mercado mundial.

Los autores utilizan un modelo que se inscribe dentro de lo que se denomina

Economista, docente-investigadora del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.

- * Cimoli M. y Katz J. (2001). “Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective”, Paper prepared for the DRUID-Nelson y Winter conference, Aalborg, 12-15 junio, mimeo.

teoría apreciativa,* a través del cual indagan sobre las interdependencias existentes entre la micro, meso y macroeconomía, así como sobre la evolución conjunta de variables institucionales, económicas y tecnológicas. Adoptan por otro lado un enfoque evolucionista del cambio económico,** fuertemente influenciado por las ideas de Schumpeter sobre el proceso de desarrollo y por las de Herbert Simon sobre la racionalidad limitada. Según dicho enfoque, el comportamiento microeconómico está caracterizado por las rutinas heterogéneas de los agentes y, la evolución de los sectores productivos es diferenciada debido a la pertenencia de dichas actividades a distintos regímenes tecnológicos.

Según observan Cimoli y Katz, las reformas mencionadas tuvieron un impacto diferenciado entre los sectores y entre las empresas de un mismo sector, por lo que hubo en todos los países reestructuraciones inter e intrasectoriales. No obstante, el sendero de ajuste nacional varió, dependiendo de cómo operaron las variables macroeconómicas y, fundamentalmente, de cómo se fueron adaptando las industrias y empresas a las nuevas condiciones del contexto.

En primer lugar, se consolidaron durante el período dos modelos de especialización productiva que involucran actividades de bajo valor agregado. El primero caracteriza a los países del Cono Sur, y muestra un claro vuelco hacia las actividades procesadoras de recursos naturales que producen *commodities* industriales para mercados mundiales muy competitivos. Distinto es el caso de México y de varios de los países más pequeños de América Central, donde el patrón de especialización productiva ha ido acentuando gradualmente la participación relativa de industrias ensambladoras, principalmente para el mercado estadounidense.

En cuanto a la reestructuración intrasectorial, los autores muestran, sobre la base de estudios de caso, que las importaciones ganaron crecientes partes de mercado durante el período. Sólo una porción de las empresas existentes logró sobrevivir, mientras que muchas firmas –casi todas pequeñas y medianas– fueron forzadas a abandonar el mercado. Al mismo tiempo, entraron nuevas empresas,

* Ésta se refiere por lo general a relaciones empíricas observadas y a su interpretación casuística. Nelson R. R. (1992). "What has been the matter with neoclassical growth theory?", Paper prepared for the MERIT Conference, Maastricht, 10-12 diciembre, mimeo.

** Nelson R.R. y Winter S. (1982). *An evolutionary theory of economic change*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.

instalando plantas con tecnologías productivas y organizacionales de última generación. Este proceso de selección es explicado a través del papel de las distintas capacidades tecnológicas acumuladas por las firmas, de las fallas de mercado y de las asimetrías de información, todos factores que ponen en evidencia la importancia de las fuerzas institucionales y tecnológicas más allá de lo que pase a nivel macroeconómico.

Los dos tipos de reestructuraciones industriales mencionadas se vieron acompañadas por la transformación de las capacidades tecnológicas domésticas y de su acumulación. Según la evidencia empírica, las firmas locales importaron masivamente nuevos bienes de capital –más baratos y de última generación–, en los que vienen incorporados los servicios de ingeniería que antes se realizaban en planta. Al mismo tiempo, en algunos sectores, como por ejemplo el del automóvil, las empresas locales pasaron a formar parte de sistemas integrados mundialmente, por lo que los departamentos de investigación y desarrollo (I+D) y los de ingeniería –al considerarse redundantes– fueron eliminados.

Paralelamente a esos fenómenos, la importancia de los rendimientos crecientes de escala de la producción de conocimientos, así como la de las externalidades generadas por las interacciones entre firmas y las instituciones del cambio técnico, refuerza, a través del proceso de globalización de las actividades económicas, la pérdida de capacidades tecnológicas locales de los países latinoamericanos. Esto último se explica porque la I+D y las actividades de ingeniería se están concentrando crecientemente en los países industrializados, mientras que los países en desarrollo se están especializando en actividades de bajas potencialidades tecnológicas.

Luego de haber analizado las características mencionadas del nuevo paradigma de crecimiento “mercado orientado” adoptado por las economías latinoamericanas, Cimoli y Katz finalizan su trabajo subrayando que éste representa una “trampa de bajo crecimiento”, de la cual será muy difícil escapar sobre la base de políticas basadas en el libre funcionamiento del mercado.

Este comentario va a referirse a algunas políticas que podrían abrir el camino para salir de esa *trampa de bajo crecimiento* en la que se encuentra gran parte de las economías latinoamericanas. Dicha situación, como se muestra en el trabajo reseñado, es generada por una especialización productiva en industrias de bajo valor agregado y potencialidades tecnológicas reducidas y, por la inhibición, en general, del desarrollo de las capacidades tecnológicas domésticas. Las políticas productivas y tecnológicas que se sugieren

tienen por objetivo acelerar el ritmo de progreso técnico de las economías a través del desenvolvimiento de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI).

El concepto de SNI se sustenta en una visión no lineal del proceso de innovación, en el que la intensidad del cambio técnico depende fuertemente de la existencia de estructuras organizativas que posibilitan las interacciones entre los varios agentes en juego. Una manera de aprehender el SNI es definiéndolo a través de dos componentes básicos: la estructura de la producción y la configuración institucional del cambio técnico.*

Se propone una representación de la estructura productiva, no como una lista de sectores independientes uno del otro, sino más bien como una estructura que comprende interdependencias productivas y tecnológicas entre empresas y sectores. Pero antes de continuar precisando esa particular aprehensión de estructura productiva que se sugiere, es útil resaltar que, desde una perspectiva evolucionista, las firmas son depositarias muy relevantes de la tecnología. Esta última involucra, además de los equipos y las máquinas y de un conjunto de instrucciones generales de cómo hacer las cosas, los conocimientos y las capacidades para llevarlas a cabo de forma eficaz. Estos conocimientos y capacidades, que por lo demás son acumulativos, se adquieren por cada empresa por medio de un proceso activo de aprendizaje. Por otra parte, esos conocimientos y capacidades son en parte tácitos, en el sentido de que no son susceptibles de registro preciso bajo la forma de instrucciones.**

Se sostiene que el aprendizaje tecnológico se realiza a lo largo de trayectorias específicas que tienen por rasgo esencial su carácter sectorial. El carácter acumulativo y tácito de los conocimientos tecnológicos, y de las capacidades asociadas a los mismos, hace que, tanto las oportunidades tecnológicas realizadas, como las virtualmente realizables, sean en gran medida sectoriales. Esto se refleja en las diferencias entre los sectores en cuanto a las posibilidades de aumentar la eficacia de la producción o generar nuevos productos. También existe una diferenciación intrasectorial de las oportunidades tecnológicas. Esta deriva de los senderos específicos de acumulación de conocimientos que han logrado seguir

* Lundvall B. A. (1992). *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter Publishers, Londres.

** Nelson y Winter (1982) y también Dosi G. (1988). "Sources, procedures and microeconomic effects of innovation", en *Journal of Economic Literature*, setiembre, pp. 1124-1171.

las empresas y de la heterogeneidad de sus *rutinas*.* En suma las firmas y sectores se comportan de manera diferente, y esto no sólo porque producen distintos bienes y servicios.

La estructura productiva de un país puede percibirse como relacionada con redes de firmas, intra e intersectoriales, que tienen incidencia sobre la capacidad de innovar de la economía, o si se quiere, sobre las posibilidades de captar las oportunidades de innovación y transformarlas en cambio tecnológico concreto. Dichas redes se basan en la existencia de complementariedades, es decir de interacciones que se verifican entre actividades productivas inscritas en distintos sectores, y entre las empresas que las llevan a cabo. Las complementariedades conllevan la posibilidad de internalizar los derrames tecnológicos que se producen entre firmas y sectores, favoreciendo la difusión del progreso técnico, a su vez capaz de incidir en el ritmo de crecimiento y de darle sustentabilidad.

De lo anterior se deduce que la densidad del entramado de la estructura productiva, presente en las redes de empresas que lo conforman, importa para el crecimiento. Resta explicar por qué importa también la composición de dicha estructura y de dichas redes. En efecto, el impacto de las complementariedades será diferente si interactúan sólo actividades y empresas “maduras”** o si, por lo contrario están también involucradas firmas y actividades pertenecientes a sectores donde se viene dando un intenso cambio técnico. El tipo de estructura productiva, y el tipo de redes presentes en ella, definirán algunas características decisivas del SNI. Es decir podrán ejercer una influencia muy significativa en cuanto a las actividades y empresas en el que el avance técnico adquiera mayor empuje.

El segundo componente del SNI, la configuración institucional, abarca las relaciones que se establecen entre los distintos centros de I&D públicos y privados. Atañe, además, a las formas de organización y a las convenciones y los comportamientos prevalecientes en una comunidad que no se encuentran directamente mediados por el mercado y, que por lo demás, guían el cambio técnico.

El marco conceptual planteado sucintamente en los párrafos

* Nelson y Winter (1982) utilizan el término “rutina” para referirse a estructuras de comportamiento de las empresas regulares y previsibles, que conducen a esquemas repetitivos de actividades. Estos esquemas constituyen la memoria organizacional que orienta la toma de decisiones en los varios ámbitos de la empresa, incluso en los referidos a las actividades de I+D

** La innovación aquí tiene un carácter más incremental que radical.

anteriores puede servir de base para sugerir algunas recomendaciones de política. En lo que sigue dichas recomendaciones van a referirse únicamente a aquellos países del Cono Sur que se encuentran en una *trampa de bajo crecimiento*, según la nomenclatura utilizada por Cimoli y Katz.

Las recomendaciones propuestas consisten, como ya se adelantó, en aplicar políticas productivas y tecnológicas para desarrollar los SNI. Dichas políticas tendrán como objetivo aumentar la densidad del entramado productivo y transformar su composición, de modo que participen crecientemente actividades y empresas en las cuales el ritmo de cambio técnico resulte intenso. Asimismo, las recomendaciones propuestas deberían apuntar al desarrollo del aprendizaje tecnológico de las empresas –particularmente el de las pequeñas y medianas–. Finalmente, se necesitarán también acciones destinadas a enriquecer la configuración institucional, en el entendido de que la misma tiene importancia para el cambio técnico.

Los conocimientos y capacidades tecnológicos que ya se han acumulado en las industrias intensivas en recursos naturales de los países del Cono Sur bien pueden ser el punto de partida para la aplicación de las recomendaciones arriba mencionadas. Por ejemplo, algunos sectores de la agroindustria uruguaya han avanzado durante las últimas décadas a lo largo de trayectorias tecnológicas que se inscriben dentro del paradigma vigente. Por esa vía se han formado sistemas de aprendizaje e innovación incipientes, en los cuales interactúan agentes de los sectores primario y secundario, que prefiguran un enriquecimiento del entramado productivo. Al mismo tiempo, si bien con muchas deficiencias, es en estos sectores donde el Estado ha realizado los mayores esfuerzos para favorecer la generación y adaptación de tecnologías, dotando a organismos y programas de recursos orientados a la consecución de esos objetivos.

No obstante, el paradigma tecnológico por el cual transita la agroindustria uruguaya está llegando a su agotamiento, y ofrece cada vez menos oportunidades de innovación, las cuales en su mayor parte se configuran como incrementales. Ha de encararse, pues, un esfuerzo dirigido a la adopción de un nuevo paradigma tecnológico capaz de inducir una renovación de las oportunidades de avance técnico. Algunos analistas aducen que este nuevo paradigma estaría configurado por las innovaciones biotecnológicas e informáticas. Las políticas que induzcan la adopción del mismo en las actividades agroindustriales podrán contribuir a la transformación de la densidad y la composición del entramado productivo. En otras palabras, a través de la incitación a establecer relaciones usuario-productor*

entre las agroindustrias y los incipientes sectores de biotecnología e informática nacionales y/o regionales,** se pueden generar las condiciones para el crecimiento de estos últimos.

Finalmente, las políticas mencionadas habrán de complementarse con otras que apunten a transformar la configuración institucional que sirve de marco. Por ejemplo, en el caso de las biotecnologías, la base científica de soporte de las innovaciones tecnológicas cubre un amplio rango de disciplinas, concernientes tanto a la ciencia básica como a la aplicada. La explotación de las capacidades científicas para la generación de tecnologías no es un proceso simple ni directo. En verdad la resolución de problemas difíciles como los asociados a esa explotación exige que se articulen los esfuerzos en términos inter-institucionales, favoreciendo el trabajo en red de los diferentes agentes en juego.

* Lundvall B. A. (1988). "Innovation as an interaction process: from user-producer interaction to the national system of innovation", en Dosi G. *et al.* (eds.), *Technical change and economic theory*, Pinter Publishers, Londres, pp. 349-369.

** Según Lundvall (1992) puede aceptarse que en muchas circunstancias los procesos de innovación trasciendan las fronteras nacionales y algunas veces sean más regionales que nacionales, pero estos fenómenos no invalidan la conceptualización del sistema en un entorno nacional. Más recientemente diversos estudios enfatizan el carácter local de los sistemas de innovación pues los factores de espacio y proximidad contribuyen a crear y compartir el conocimiento tácito (por ejemplo Maskell P. y Malmberg A., (1999), "Localised learning and industrial competitiveness", *Journal of Economics*, Cambridge, N° 23, pp. 167-185).

Los aportes al debate

Las presentaciones de Jorge Katz y Mariano Laplane, reveladoras de la importancia de las reestructuras productivas sufridas por las economías de América Latina durante la década de los noventa; el agudo comentario de Lidia Goldenstein acerca de las alteraciones de la estructura productiva en Brasil, y los enfoques más centrados en lo científico-tecnológico de Judith Sutz y Lucía Pittaluga, motivaron interesantes planteos de los participantes.

CÉSAR FAILACHE abrió la discusión planteándole una pregunta a Katz acerca de una tesis, que a su juicio aporta a todo el debate que se viene dando en el marco de las “Jornadas sobre el desarrollo de las economías del Mercosur”.

“Quisiera preguntar si se establece un vínculo entre las reformas estructurales, las políticas económicas y los procesos de cambio técnico y si este vínculo está planteado como tesis en el caso latinoamericano.” Recibida la respuesta afirmativa de Katz, Failache da curso a su comentario.

Texto elaborado por Celia Barbato a partir de las versiones grabadas de las intervenciones.

Comienza preguntándose si el planteo de Katz sobre el tema tecnológico, no nos remite al viejo debate de la economía entre lo financiero y lo productivo: "...de hecho, todas las políticas neoliberales o de reforma estructural –que voy a resumir como una constante de apertura, ...desde los años ochenta hasta el presente– los latinoamericanos las hemos entendido como respuesta a los problemas macroeconómicos: financieros, inflacionarios, etcétera. Si se sale de ese nivel y se las analiza en el plano de la técnica, puede darse otra visión de estas políticas.

¿A qué voy? Por un lado, los resultados de las políticas en la región han llevado a incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra, que ya sabemos desde hace bastante tiempo que obedecen a un patrón de visión tecnológica de economía desarrollada donde la mano de obra es escasa y hay que abaratarla.

Por otro lado, ese proceso incorporó un cambio técnico, que yo diría que es *shumpeteriano*, pero no del *Shumpeter* de la *destrucción creadora* sino del de la innovación". Se refiere a la innovación que en el marco de este proceso de globalización introdujeron las grandes corporaciones, en términos de su infraestructura internacional, "...ahí hay una cuestión tecnológica, no en el sentido de la frontera del conocimiento pero sí en términos de las formas de organización".

Se plantea entonces si las respuestas tecnológicas de nuestros países no fueron el resultado de los cambios microeconómicos producidos en los años setenta en los países centrales –en términos de incorporación de tecnología cada vez más ahorradora de mano de obra– a la vez que una consecuencia de las innovaciones que facilitaron su mayor alcance internacional en las condiciones que genera la globalización.

Failache termina su intervención volviendo a su pregunta inicial: "Me pareció interesante entonces, revertir la tesis y decir que no hay que explicar este cambio técnico que está siguiendo Latinoamérica como resultado de la insuficiencia de las políticas tecnológicas, sino que hay que repensar si las políticas, en el fondo, no son sólo –y no quiero caer en un pensamiento funcionalista– políticas adecuadas que hicieron que la región se abriera para permitir que los cambios tecnológicos producidos en los países centrales, en el marco de la globalización, obtuvieran los resultados que se querían. Me parece que eso aporta muchísimo en términos de la discusión que se tuvo en jornadas anteriores sobre quiénes son los *'policy takers'* y los *'policy makers'*, y en cómo vamos a repensar la salida de esta crisis y en qué términos".

ARTURO O'CONNELL comienza haciendo una referencia a que la firma INTEL levantó su planta en Costa Rica y ello le lleva a reflexionar con respecto a la industria *maquila*: "...¿estamos hablando realmente de tendencias o estamos hablando de un ciclo? ¿cuánto de lo que ha estado ocurriendo en estos países tiene que ver con un particular auge de la economía de Estados Unidos durante algunos años? Una de mis debilidades es trabajar en cosas históricas, y me preocupa mucho que se conviertan en tendencias, fenómenos que son meramente ciclos".

GABRIEL PORCILE se refirió a que Jorge Katz mostró el comportamiento de las exportaciones mexicanas como diferenciado de lo que ha pasado en otros países de América Latina y se preguntó:

"¿En qué medida se puede decir que en México la restricción externa ya no es tan fuerte como en otros países, o es que está pasando algo con las importaciones que pone un poco en jaque la idea positiva que surge de observar las exportaciones?"

JORGE KATZ comenzó señalando el interés que había alcanzado el debate y fue respondiendo a los comentarios que había recibido su presentación:

"El primer tema central es el de Lidia Goldenstein, sobre si el escenario brasileiro describe 'un animal diferente' o no. Me parece una pregunta central, que venimos discutiendo con los colegas brasileños, particularmente con Antonio Barro de Castro, que dentro de Brasil es el que más sostiene esa posición. Hay otra gente que se queda más en el dibujo de los recursos naturales y del Brasil viejo. Este es un debate sumamente importante dentro de Brasil hoy en día y es crucial desde el punto de vista tanto del Mercosur como del futuro de la relación con Argentina. Me refiero a si efectivamente la destrucción del caso argentino se puede equiparar al modelo de destrucción del caso brasileño. Es un gran tema de investigación".

Katz se refiere en seguida a la estructura exportadora brasileña de hoy señalando que el principal exportador es EMBRAER, una fábrica de aviones.

"Si se observa la estructura por contenido tecnológico, sí se aprecia que, efectivamente ha habido cierta reestructuración tecnológica en las exportaciones de Brasil, si bien desde el punto de vista de los números el peso no es tan importante."

Para plantear la comparación con Argentina, se detiene en el caso de la industria automotriz: "...Antonio Barro de Castro dibuja una 'U' y dice que el tramo inicial es donde hay actividades y conocimiento intensivo relacionado con el diseño del producto. Del otro lado de la

'U' es donde hay actividades conocimiento intensivas relacionadas con la comercialización, el *marketing*, etcétera. La parte de abajo de la 'U' es la fabricación. Él dice que mientras los dos tramos de la 'U' se murieron en Argentina y quedó apenas el ensamble, que sería el equivalente a la maquila, en Brasil se comienza a encontrar cierta reconstitución de los otros dos tramos. Empiezan a aparecer algunos esfuerzos de creación de conocimiento, tanto en los tramos de la comercialización como en los tramos de la generación. Si esto es cierto, desde el embrión hay una diferencia sustantiva con el caso argentino. Habría que volver a la micro argentina y entender en los sectores que han quedado, si hay elementos de este tipo, y si son al *estilo de Barro de Castro*. Puede ser que haya, y nos falte investigación. Mi sospecha es que hay poco de eso, y que ha quedado más bien sólo la estructura de lo de abajo.

¿Por qué es tan importante saber más acerca de las diferencias entre Argentina y Brasil? Si efectivamente se demuestra que hay una diferencia significativa, tenemos que preguntarnos de dónde salió y qué impacto tiene a futuro. Cuando Argentina salga alguna vez de este escenario de marasmo en el que está, evidentemente el futuro va a tener que repensarse juntos. Yo admito, como lo hacía Laplane, que Argentina y Brasil sumados conforman el octavo mercado del mundo para cualquier producto. Dan un tamaño de mercado como el francés, lo cual quiere decir que ninguna empresa importante puede pensarse fuera de ese mercado. Pero primero hay que resolver la coordinación macroeconómica, el marco institucional supranacional, etcétera, porque sin eso no es posible. No tiene sentido tomar un país con caja de conversión, que tiene que jugar a la Cenicienta cuando el tipo de cambio brasileño se dispara y ajustar por volumen físico frente a un ajuste por tipo de cambio.

Pero saliendo del marasmo de hoy, creo que tampoco tiene sentido repensar a solas un país que se ha achicado de 8.000 dólares per cápita a 6.000 dólares per cápita, sino que hay que repensarlo en el marco de un modelo agregado de mercado conjunto. Esto es crucial para pensar el futuro de esta región”.

Responde luego a la cuestión de la *maquila*, que planteó O’Connell: “...es totalmente cierto que esto funcionó con Estados Unidos como locomotora del modelo. ¿Qué pasa con la contracción de la demanda estadounidense hoy? México va a tener 1:000.000 de desempleados el año que viene y el próximo, o sea que el ajuste va a tener que ser espectacular. En los últimos dos meses ya se habla de 250.000 desempleados recientes”.

MARIANO LAPLANE: “Retomando la idea de Jorge Katz sobre la importancia del mercado en la región, uno no puede pensar cómo salir de esto sin acordarse que lo que hemos hecho en estos diez años son transferencias de ingresos macizas, extraordinariamente importantes, dentro y hacia fuera de la región. Este mercado en potencia, el octavo en el mundo, se encuentra –no hace falta mirar los números– extremadamente encogido y desdibujado por este tipo de situación. No basta que construyamos las dos patas de la ‘U’ de Antonio Barro, porque si no reconstruimos mercado, las patas de la ‘U’ y el esfuerzo por transformarlas, será apenas un pretexto para nuevas transferencias de renta, como hicimos sistemáticamente en estos últimos años”.

PARTICIPARON EN EL DEBATE:

César Failache: Profesor de Crecimiento y Desarrollo Económico en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, Uruguay.

Arturo O'Connell: Director de la Maestría en Procesos de Integración Regional en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires y Profesor de la Flacso (Buenos Aires) y de la sede en esa misma ciudad de la Universidad de Bologna. Fundador y Director del Centro de Economía Internacional (CEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Ex Secretario General de Flacso y Miembro del Directorio del Banco Central de la República Argentina, entre 1986 y 1988.

Gabriel Porcile: Máster en Ciencias Económicas y Doctor en Historia Económica. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil.

SEGUNDA PARTE

LA CUESTIÓN DEL EMPLEO

Las políticas del empleo en la nueva era económica

VÍCTOR E. TOKMAN

*Economista argentino,
Ph. D, Oxford, Inglaterra,
Magíster Universidad de Chile
y Contador Público,
Rosario, Argentina.
Doctor Honoris Causa, Pontificia
Universidad del Perú Universidad
Nacional de Rosario.
Autor de numerosos libros y artículos
sobre empleo, equidad y desarrollo.
Trabajó en ILPES, CEPAL y OIT donde
llegó a ser Sub Director General y
Director Regional para las Américas.
Profesor de diversas universidades.
En la actualidad se desempeña
como asesor, del Presidente de Chile,
Ricardo Lagos.*

Voy a concentrarme en el tema de políticas de empleo y levantaré sólo tres temas de los muchos que se pueden plantear. El primero se refiere a qué hay de nuevo en esta materia, porque venimos hablando de empleo por tanto tiempo que creo que hay que ver si realmente tenemos algunas cosas emergentes o si continuamos trabajando los mismos conceptos, con los cuales no hemos sido demasiado exitosos por cierto. El segundo es preguntarnos, qué sabemos sobre políticas de empleo. Acá también hay muchas recetas y abundante innovación pero tengo la impresión de que existe consenso, al menos a nivel de cuatro o cinco grandes líneas, que todos los países, más o menos, con diferentes sistemas y con diferente intensidad, tratan de seguir. A mi juicio, hay al menos tres áreas donde

se concentran las grandes discrepancias. Por último, quiero formular un breve comentario sobre lo que creo es un desafío para todos nosotros, que es haber perdido el foco global del tema del empleo. Muchos de nosotros aprendimos en el marco del paradigma del pleno empleo. Como bien se dijo en una exposición previa, en estos días que en Estados Unidos se está resucitando la tradición *keynesiana*, parece que en esta parte del mundo se ha abandonado, aun cuando no se lo reconoce explícitamente. Peor aún, ese abandono no ha sido acompañado por ninguna propuesta para reemplazarlo.

Los nuevos problemas de empleo

¿Qué hay de nuevo sobre el problema del empleo? Insisto en que es un problema permanente. La reacción natural de quienes llevamos ya algún tiempo en estas cosas sería decir: “otra vez se está planteando el mismo tema de siempre”. Quizás hay algo de eso, excepto que, primero, hoy día, el problema del empleo tiene diferentes formas. Segundo, estamos claramente en un escenario diferente. No hace falta recalcar lo del escenario en un ambiente como éste, pero obviamente, con globalización o no, estamos en países que están mucho más abiertos de lo que estaban décadas atrás. Estamos en países mucho más privatizados que en otras épocas y mucho más liberalizados. Cuando digo “estamos” hago, como hemos hecho siempre, un promedio de la América Latina, con lo cual algunos estarán más abajo o más arriba pero en este caso hay una gran homogeneidad. Puede ser que los promedios y los grados sean diferentes, pero en líneas centrales todos los países han avanzado en alguna medida en estas direcciones. O sea que el contexto no tiene nada que ver con lo que nosotros, en otras épocas, mirábamos, que eran fundamentalmente economías cerradas, mercados protegidos, mucha intervención del gobierno. Por cierto, este conjunto de intervenciones llevaban también a una regulación mucho más fuerte que la que tenemos hoy día.

Las diferentes formas las resumiría en cinco. Primero tenemos una mayor vulnerabilidad al desempleo. Esto parece obvio, pero creo que la gente se ha olvidado de la historia. América Latina no tenía problemas de desempleo; sólo hubo episodios de desempleo alto en las grandes crisis. La mayoría de los países latinoamericanos funcionaron con tasas bajísimas de desempleo, y hoy día la tasa promedio de América Latina está llegando al 10%, tomada en términos ponderados, por la influencia de dos grandes países que tienen tasas extremadamente bajas en este momento, que son Brasil

y México. Pero hay países que están en el orden del 20% de desempleo. Uruguay está sobre el 15%, y en Argentina parece ser ya una situación normal y aceptable que se esté operando con tasas del 17% y del 18%. En países modernos, urbanizados y semiorganizados como éstos, es muy difícil entender cómo se puede sobrevivir con esa tasa de desempleo, cuando al mismo tiempo no hay ningún sistema de protección significativo.

En segundo lugar, se está presentando cada vez más una asimetría respecto al desempleo. Cuando viene algún ajuste –y vienen muy seguido últimamente– el desempleo sube. Cuando viene alguna recuperación, como la que hubo en la primera mitad de los noventa, el desempleo prácticamente no baja. A mi juicio, tenemos, por una parte, lo que los economistas llamarían *tasa natural de desempleo*, que en la mayoría de los países se ubica a un nivel mucho más alto de lo que estábamos acostumbrados históricamente. Por otra parte, tenemos una elasticidad muy alta del desempleo en la contracción económica, pero mucho más baja frente a la recuperación, junto con una economía que está cada vez más volátil.

Y esto, obviamente, no debería sorprendernos, porque hemos adoptado políticas que lo que han tratado de hacer es facilitar que la tasa suba y hemos seguido en mucho menor medida políticas que apunten a la dirección de que baje. Lo que ha habido en casi todos los países es una serie de reformas laborales dirigidas a permitir que las empresas ajusten rápido, y ajustar rápido significa poder echar a la gente; no hay mucha alternativa. Primera constatación de cambio: esto no era así antes; no teníamos estas tendencias y las tasas eran bastante más bajas.

El tercer tema que creo es muy importante es el de la privatización del empleo. De cada 100 nuevos empleos, en los años noventa en América Latina, 95 fueron creados por el sector privado. El sector público dejó de generar empleo, en parte por una política deliberada de privatizar, de trasladar empresas, y en parte por corregir los déficit fiscales. La cadena empezó por reducir los salarios, después por reducir el nivel del empleo del sector público pero es más, hay prácticamente una decisión ideológico política en casi todos los países de no recurrir al sector público, incluso en momentos de emergencia. A mi juicio, esto plantea un escenario totalmente diferente, un problema nuevo que no teníamos en el pasado, donde el sector público fue el que mantuvo la dinámica de empleo por largo tiempo.

Cuarto problema, un deterioro en la calidad del empleo. En este aspecto hay tres o cuatro procesos muy claros. Hay un traslado muy marcado de empleo de los sectores productores de bienes,

particularmente de la industria manufacturera, a los terciarios. Casi nueve de cada diez nuevos empleos en América Latina están entre los terciarios. Ojalá fueran los terciarios de la globalización, que son de mayor productividad incluso que los industriales, ya sea en bancos, comunicaciones o energía. Lo que hay es terciario de baja productividad en una mayoría bastante considerable; hay un fenómeno de informalización. Nuestra estimación es que seis de cada diez, o sea más de la mitad de los nuevos empleos están todavía yendo al sector informal. Con una estimación muy estricta, de considerar como informales sólo las empresas de menos de cinco trabajadores, su tamaño supera al 50% de la ocupación urbana.

Por último, hay un fenómeno de desprotección creciente. Esto, obviamente, es la suma de un proceso de introducción de contratos de corto plazo en el ámbito laboral. Y es el resultado también de que gran parte del empleo, donde la gente encuentra ocupación, no es un empleo organizado y no tiene protección. Más de la mitad de los nuevos empleos tienen esas características. Evidentemente, el resultado de esto –todos lo sabemos– es inestabilidad y desprotección a bajo nivel de ingreso. Esto no es nuevo, ya existía, y muchos de nosotros hemos escrito sobre estos temas. Lo que es nuevo es que hasta los años ochenta este tipo de ocupación, si no disminuía, más o menos estaba estancada, y entonces, la apuesta era que, por la propia evolución y el crecimiento, íbamos resolviendo estos problemas. La mala noticia es que no sólo aumentan sino que hubo un cambio de signo muy importante y eso, a mi juicio, también es una novedad que hay que tener en cuenta.

Quiero destacar que todo esto afecta la cohesión social, que claramente no sólo está afectada sino que está bajo una tensión enorme. Obviamente, la trayectoria ocupacional sigue siendo la vía privilegiada para obtener ingresos y para el reconocimiento de estatus en la sociedad. Entonces, en un escenario de pocos empleos, de aumento del desempleo y de deterioro de la calidad, lo que se está produciendo es un deterioro en el grado de cohesión, particularmente en los grupos medios. Los cambios registrados en materia de distribución del ingreso en América Latina apuntan en una dirección bastante clara, con una evolución cambiante, particularmente en la primera parte de los noventa. Hay disminución de la pobreza –no todo es tan trágico–, pero claramente a lo largo de todo el período, desde los ochenta, los que están pagando la cuenta son los grupos medios porque, los ganadores están en los estratos más altos. Creo que es un hecho nuevo, en el sentido de que estamos perdiendo el mecanismo tradicional que tenían estos países para hacerse más

homogéneos desde el punto de vista social. Esa es la historia de Argentina, de Uruguay, de Chile y de muchos otros países de América Latina. La cuestión lleva hoy día a repensar por dónde van a encontrar estos países una cierta homogeneidad, cuando, por el contrario, la tensión que se vive lo que está haciendo, es llevar a comportamientos sociales de aislamiento. Esto es lo que creo que hay de nuevo.

Cuatro consensos sobre políticas de empleo

¿Qué sabemos sobre políticas de empleo? Creo que hay cuatro consensos. El primero es la importancia que tiene el crecimiento para el empleo. Pero hay un cambio importante que es que el crecimiento se da en un escenario muy diferente del que teníamos en el pasado. En alguna medida, hay un segundo consenso, que fue a mi juicio gran parte del debate y la presentación de Jorge Katz en esta jornada. Ya pasó la época en que todo se centraba en las políticas macro. Hoy ya prácticamente en ningún país alguien cuestionaría que la macro es importante, pero que no es suficiente y que hay lugar para políticas sectoriales, para selectividad y para políticas microeconómicas. Estos son puntos pasivos hoy día. Podemos discutir pero nadie, en principio, reaccionaría adoptando la actitud que se tomaba hace no mucho tiempo, de “pongamos la macro en orden y lo demás se resuelve solo”.

Hay un tercer consenso: el empleo pasa por invertir en la gente. O sea, hay un tema educativo, de desarrollo de capacidades, que es la base para avanzar en el campo del empleo.

Por último, creo que hay un tema que es que hay grupos y grupos afectados. Hay dramas generales de empleo, pero hay dramas focalizados. Las tasas de desempleo de los jóvenes son mucho más altas (entre dos y tres veces la tasa de desempleo promedio); las tasas de las mujeres son mucho más altas (30% más alta que la de los hombres). Los mismos grupos de siempre quedan atrás, y cuando uno ve la tasa de desempleo, aun en países donde está al 5% o al 6%, si hace la desagregación se va a dar cuenta de que ya hay en América Latina núcleos duros de desempleo que, por la duración del fenómeno, se va transformando en un tema casi permanente. Ahí es necesario actuar y, por lo tanto, hay que focalizar las políticas en esos grupos que más lo necesitan.

Estos cuatro aspectos admiten discusión y se presentan con matices, pero en general, hay consenso.

Voy a detenerme en el tema del crecimiento. Creo que este tema, sobre todo en un escenario diferente como el actual, presenta cambios

importantes. Crecimiento en globalización implica primero un cambio en el régimen macroeconómico con el que opera la economía y esto está siendo demostrado con mayor o menor amplitud. En economías más integradas al mundo hay menos opciones y menos autonomía para hacer política nacional. Que algunos se rigidizan *in extremis* –no voy a citar países por respeto a la audiencia– y pierden más grados de libertad del que de todas maneras tendrían que perder, es obvio. Pero lo que también es claro es que, en general, hay menos autonomía para hacer política macroeconómica. Claramente, hay muchas más restricciones sobre las políticas cambiarias, hay muchas más restricciones sobre las políticas monetarias y hay restricciones sobre las políticas de gasto. En esencia, todo lo que se haga más allá de las posibilidades nacionales, se transforma en un efecto sobre la posibilidad de competir internacionalmente. Nos guste o no, éste es el escenario que tenemos.

Segundo, tenemos un ambiente de volatilidad mucho más acentuado. Casi la totalidad del financiamiento es privado y actúa de manera procíclica y, además, prácticamente sin agentes reconocidos. Hemos llegado a esta situación inédita que se popularizó en Argentina cuando el Ministro de Economía *le habla a los mercados*. Cuando se habla a los mercados es como hablarle al cielo, sobre todo cuando *los mercados* quiere decir lo que se llama el *riesgo país*, y que en el fondo es un gran supermercado electrónico que Aldo Ferrer llama *megamercado*. En ese ámbito, los miles de pequeños operadores, todos muy jóvenes –ahí sí hay empleo para los jóvenes–, reaccionan sobre instrucciones que reciben de arriba de mesas de dinero y de fondos de inversión. Por ende, se comportan como *manada* y agravan la situación. Esto hace recordar con cierta nostalgia los mecanismos de compensación o las renegociaciones internacionales en materia de flujos financieros del pasado.

Hay otro tema que está cambiando en el ambiente de globalización y de integración, que tiene que ver con el empleo. Hay una discusión internacional y hay bastante avance en la agenda, en términos de reconocer que esta nueva situación de competencia no puede darse en un marco de competencia desleal con relación a los temas laborales y ambientales. Esto está llevando claramente a análisis profundos, y a propuestas, e incluso a decisiones fundamentales en términos de introducir nuevos mecanismos de regulación social y laboral. Estos pueden conducir, en el peor de los casos, a nuevas medidas proteccionistas y, en casos tampoco muy afortunados, a sanciones comerciales que mezclarían los temas. Pero lo cierto es

que en este tema hay también un avance en establecer un piso social y laboral mínimo de carácter universal, y van a ser muy pocos los países que puedan seguir operando por debajo de ese piso, porque ya no es sólo una materia de convenios sino que son las prácticas a las cuales están crecientemente expuestas las grandes empresas transnacionales, que son las primeras en ser sancionadas por sus propios consumidores, no por los de acá sino por los de sus lugares de origen.

El tercer mecanismo importante que cambia es el tema de las privatizaciones. Esto cambia de muchas maneras, pero una relación clara es que aumentan las interrelaciones entre las políticas laborales sociales y las políticas económicas. Cuando se dice que ahora son los empresarios los responsables de la creación de empleo, y si seguimos esa lógica, ello significa que el empresario tiene que hacer inversión. El empresario no opera en una sociedad de beneficencia, por lo que tiene que obtener una tasa de ganancia que lo incentive y tiene que tener condiciones de estabilidad. Como tenemos un sesgo macroeconómico, siempre pensamos en la estabilidad exitosa respecto a la inflación. Pero los empresarios –que obviamente prefieren jugar en un marco de estabilización– a lo que se refieren es a estabilidad de las reglas de juego, de que esas reglas no se cambien, las que en la mayoría de los casos, a partir de ciertas situaciones de desequilibrios de poder, les sean favorables en el punto de partida. Lo que están diciendo, de hecho, es “no me toquen ninguna parte de este instrumental”.

El detalle no menor es que cuando se está en una situación como la vigente, la estabilidad para asegurar la legitimidad, para que haya incentivos a la inversión y empleo, significa que continúan los bolsos con alta pobreza, con bajos salarios y con desequilibrio en las relaciones laborales. Parece difícil que los grupos sociales puedan percibir que si la situación no se modifica van a obtener alguna ganancia en este proceso. Esto es lo que Robert Solow, Premio Nobel de Economía, llama el *fairness*, que es básicamente el trato justo en cualquier política económica, y por lo tanto, no debería sorprendernos que en un marco de estas características cada vez que se anuncia un nuevo paquete económico, sea menos creíble, porque en el fondo la gente que paga los costos es siempre la misma.

Tres áreas grises en las políticas de empleo

Paso a las tres áreas donde creo que hay mayores diferencias. La primera se refiere al tema de políticas y, diría más específicamente, al tema de las secuencias de políticas macro, micro y directas en el campo del empleo. Nadie ha mencionado todavía en esta sala el Consenso de Washington, pero claramente hay una matriz de inspiración. Suele decirse ahora que hay Consenso de Washington original, pero también hay Consenso de Washington modificado. Se ha hecho un aprendizaje también en los consensos, para ir avanzando. Lo que está claro es que tenemos una secuencia a la que los países adhieren prácticamente sin excepción. Partimos de una macroeconomía muy apretada para poder mantener los equilibrios macroeconómicos y de allí pasamos a una meso –podemos llamarla micro– funcional, en el sentido de que una vez que tenemos los equilibrios macro bajo control todas las otras políticas tienen que ser funcionales a los objetivos fijados. En el caso del empleo es clave lo que se hace con la política laboral, que en este marco tiene que ser una política de flexibilización porque en el fondo, se persigue aumentar el empleo en un marco de política macroeconómica muy restringido, lo que significa no esperar milagros; por ello lo que se requiere es introducir condiciones de flexibilidad para así reducir el tiempo de ajuste y poder recuperar los niveles de empleo. Sin embargo, la experiencia está mostrando que si partimos con un marco macro extremadamente apretado, lo único que logra la flexibilidad es deteriorar las condiciones de los trabajadores, y no aumenta el empleo sino que sustituye empleos estables y protegidos por empleos precarios.

Por último, están las políticas compensatorias. Obviamente, hay muchos afectados y, entonces, no se los puede dejar a su suerte. Por ello se acepta, y hoy día es parte del Consenso de Washington, que hay que introducir políticas compensatorias. Entonces, no asignemos ningún espíritu revolucionario cuando un país dice que va a intervenir con un programa de becas o subsidios, porque eso es parte ya del saber convencional. Creo que esto es un componente importante y representa un avance. Las misiones del Fondo ahora aceptan incluir en las cifras del sector público recursos para este propósito y las misiones del Banco Mundial ayudan a construir estos programas. Acá no hay nada revolucionario sino algo que se internalizó. También sabemos que, primero, estas políticas no pueden ser más que marginales. No hay ninguna experiencia en el mundo en que se haya pasado del 3% del Producto. En segundo lugar, son

procíclicas. Cuando más necesitamos recursos públicos para introducir políticas compensatorias, es en momentos en que también hay que reducir los déficit fiscales. Tercero, empiezan como políticas transitorias para enfrentar la coyuntura y se transforman en permanentes. Por lo que hay programas que duran un siglo como es el de la India. Por último, son ineficientes desde el punto de vista económico. Por cada tres dólares que se gasta en estos programas llega sólo un dólar a destino. Es un tercio, más o menos, la proporción que se maneja internacionalmente sobre efectividad. Aun así, ante la impotencia de los niveles anteriores, obviamente la mayoría de los gobiernos no tiene otra alternativa que recurrir a este tipo de programas.

¿Cuál es la discusión que hay que abordar? ¿Es esto lo único que se puede hacer, existen alternativas a estas secuencias y a este manejo de la política económica-social?

No se trata sólo de entrar a la discusión de los programas compensatorios, donde insisto, se ha avanzado y se ha mejorado la efectividad de estos programas. Los problemas están en los otros niveles: en el nivel macro y en el nivel meso. Hay un debate más serio del que se rescata de las discusiones globales, y hay debate no sólo en esta parte del mundo sino, más importante todavía, en el Norte.

Al nivel macro hubo un debate muy fuerte antes de que la mayoría de los países abandonara el tipo de cambio fijo en la región, sobre la relación tipo de cambio-tasa de interés, que fue liderado incluso desde el Banco Mundial por Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía reciente, que fue avalado por varios artículos de Paul Krugmann que decía que era suicida mantener esta política de tipo de cambio fijo.

También hay un debate abierto sobre el manejo de la política fiscal. Es cierto que en el largo plazo hay que tener una situación del sector público equilibrada, para no introducir distorsiones. Pero eso no significa –y la teoría no lo dice, ni los instrumentos que están usando los países desarrollados tampoco–, que ello tiene que ser en un período calendario que es el período de tiempo usual en que se maneja el presupuesto. Por lo tanto, existe un instrumental que se está usando recientemente que es el *déficit estructural del sector público*, que quiere decir “aspiro a una meta más o menos equilibrada de la situación fiscal, teniendo en cuenta los parámetros normales de esta economía”.

Por definición, si las tasas de crecimiento bajan, si los precios de los productos de exportación bajan, lo peor que se puede hacer es

contraer el gasto fiscal para mantener el equilibrio, con lo cual se actúa procíclicamente, cuando uno de los roles fundamentales del sector público es darle algún grado de autonomía a la política macroeconómica. Por lo tanto, no corresponde plantearlo porque es una salida temporal del camino de largo plazo y aumenta los costos y el tiempo necesario para retomarlo.

Existen, por cierto, debates muy fuertes sobre el grado de apertura y el tipo de apertura en la cuenta de capitales. De esto hemos tenido todo tipo de experiencias en el pasado. Hay debates también, sobre la flexibilización laboral. De todo esto se deduce que donde quizás hay más consenso es en la forma de hacer políticas compensatorias.

Para resumir este punto, creo que se está subestimando la discusión, no sólo política sino también académica, que se está dando hoy, sobre si la política que se está aplicando es la única manera como pueden hacerse las cosas.

La segunda área de disenso es el tema de las estrategias de competitividad. Lo que ha prevalecido –me refiero al campo laboral– es que casi todos los países están todavía en la primera fase que define Jorge Katz. Puede ser que la economía real, en términos productivos, haya evolucionado ya a un nuevo patrón de aumento de productividad, pero los países todavía están reaccionando desde una estrategia defensiva. Tenemos industrias que han perdido competitividad; la manera de competir, entonces, es defendernos, ¿cómo nos defendemos? Dos recetas fundamentales: la flexibilización y la reducción de los costos laborales. Esta es la manera como se defienden los países que han introducido reformas. En esta visión, lo que se logra es bajar los costos y que el empresario tenga un poco más de competencia, y el país sobreviva. A la larga no sobrevive, y el efecto de corto plazo es que introducimos todo tipo de inestabilidad en el mercado de trabajo. Se llenaron de contratos atípicos todas las legislaciones, se ampliaron las causales de despido para ajustar más rápido, y hay numerosos instrumentos que han llevado a un mercado que se hace muy volátil, muy difícil de manejar y con mayores niveles de desempleo, que es parte del problema que queremos enfrentar.

Más aun, lo que ha ocurrido es, que cuando se observan los números, pensar que estos países no exportan porque tienen salarios altos no resiste el menor análisis. Son salarios, que a nivel internacional están claramente por debajo de la media. Incluso en el momento alto, Argentina estaba más abajo que Corea, antes de la devaluación en la crisis. Ni hablar que, en términos de tendencias, los salarios mínimos en América Latina en el 2000 estaban por

debajo, en términos reales, de los de 1980 y los industriales están un 10% o un 15% más altos. Entonces, en veinte años no parece ser que haya habido un aumento real significativo. Es cierto que hay países que están sobregirados en impuestos sobre la nómina y eso encarece los costos laborales, ha habido algún avance en ese frente. Pero lo cierto es que en América Latina los salarios-hora en la industria son entre dos y cinco dólares. Esto es un décimo de los niveles en Estados Unidos, un cuarto de los de Corea y muy inferiores a los de los países europeos.

Ahí hay un problema oculto que es de productividad. Es el problema fundamental que existe en la región. Cuando se analiza en términos de productividad, se observa que en América Latina es muy baja, y ahí está el desafío. Katz mostró que lo que tenemos es un mundo que se está reestructurando rápidamente, donde la nueva tecnología probablemente necesite menos mano de obra, pero que requiere sobre todo, otro tipo de trabajador. Lo que tenemos es que la política actual, no sólo está desfasada sino que es inconsistente con la creación de capacidades.

Para hacer innovación hay que hacer no sólo inversión en bienes de capital sino que hay que invertir en que el trabajador aprenda nuevas calificaciones y decida asumir un esfuerzo de esta naturaleza. Lo que hemos comprobado es que no hay quién invierta en capacitación, en recapacitación, en adquirir habilidades, si tenemos contratos de trabajo de corto plazo. No le interesa al trabajador, porque aprender es un sacrificio; pero tampoco le interesa a los empresarios, porque no van a invertir en una mano de obra que visualizan como transitoria. ¿Por qué van a invertir si las ganancias eventuales que se produzcan en el proceso quien sabe quién se las va a apropiarse?

Este es un tema que es crucial. Se requiere replantear la discusión actual sobre la política oficial en la mayoría de los países. El modelo que se sigue, no es relevante para responder a las necesidades, no sólo para el futuro, sino para hacer frente a los procesos que están ocurriendo.

La tercer área de discusión se relaciona con la calidad de los empleos. Existe acuerdo sobre la necesidad de respetar un piso socio-laboral de derechos fundamentales en el trabajo con carácter universal, pero todavía se plantea el dilema de si empleo y protección son objetivos que pueden ser alcanzados simultáneamente. Este dilema adquiere su mayor importancia en el empleo informal, el que casi por definición carece de protección, pero que el tratar de asegurarla puede significar la desaparición del mismo.

Existe una doble interrogante sobre el tema. La primera es la naturaleza de las relaciones entre empleo y protección, y dependiendo de la respuesta a la misma, una segunda respecto a una secuencia que privilegie el empleo, pues ante su carencia no existirían posibilidades de protección. Sobre la naturaleza de las relaciones existen visiones contrapuestas. Para algunos, ambos objetivos son contradictorios pues implican un costo de transacción y por lo tanto imponen un *trade-off* entre empleo y protección. Ello lleva a empleo primero y protección después o, lo que es equivalente, a asignar prioridad a la creación de empleo sin considerar su calidad. Para otros existe complementariedad entre ambos, ya que por ejemplo, el trabajo en condiciones de mayor estabilidad y protección genera incentivos para aumentar la productividad y la inversión en capital humano. Este tema es de singular importancia conceptual y tiende a concluir en estrategias diferentes según sea su interpretación.

En particular, se requiere formular una estrategia para el sector informal que permita enfrentar este dilema y avanzar en la conciliación de ambos objetivos. Las estrategias siguen fluctuando entre la persecución, la tolerancia o la ignorancia de su existencia. El problema es que el empleo informal no tiene capacidad para absorber los costos de la protección y más en general, de la legalidad. La incorporación de los informales al proceso de modernización constituye un requisito para estar en condiciones de mejorar la calidad del empleo en el mismo, pero ello debe hacerse progresivamente y revirtiendo la secuencia estratégica, de las obligaciones a los derechos. Sólo podrán cumplirse las obligaciones si se habilitan los derechos y ello puede lograrse con tolerancia en el proceso de incorporación.

El retorno al pleno empleo

Termino con dos comentarios sobre el paradigma global. No hay duda que asistimos a un cuestionamiento al paradigma del pleno empleo que era el paradigma que nos orientaba. Tenía muchas imperfecciones, nunca funcionó completamente en estos países, pero constituía una guía conceptual clara acerca de que la inserción en la estructura productiva debía producirse por la vía del empleo y que los que tienen alguna debilidad de inserción debían ser corregidos de manera sistemática, sea mediante la protección social o la legislación laboral, que equilibre las diferencias en los poderes de negociación.

En el fondo, era el *Estado de bienestar* y este concepto está hoy en crisis. Ha sido cuestionado desde diversos frentes. Desde

cuestionamientos en cuanto a su viabilidad financiera, hasta cuestionamientos funcionales de cómo podría operar. El resultado ha sido que abandonamos el sistema, y no es muy claro por qué se está reemplazando. Tengo la impresión de que hay que volver a revisarlo, y si se resuelve abandonarlo, que se haga conscientemente. Sería recomendable volver también a examinar qué cosas no se mantienen de las concepciones originales y qué cosas son todavía rescatables. En particular, me parece que la idea de aspirar al pleno empleo está totalmente vigente, particularmente cuando se acepta la idea de que el empleo no tiene por qué ser exclusivamente a la manera antigua, en el sentido de trabajadores asalariados con contratos por tiempo indefinido, con un sistema de protección asignado al puesto de trabajo. Claramente por ahí no está pasando, ni va a pasar el camino. Pero nada quita que se tengan empleos de otro tipo, con otra temporalidad, con mecanismos de protección modificados, que aseguren un cierto mínimo de calidad. Ahí es donde debe centrarse la discusión.

Podrá decirse: “bueno, pero esto es un eslogan”. Creo que, aunque más no sea, la recuperación del eslogan tiene una ventaja, que es la renovación del compromiso con el pleno empleo. Y creo que abandonar estos compromisos, que son en el fondo los criterios organizativos de la sociedad, resultan en un problema mayor. Esto lleva aparejado asumir la responsabilidad social que tienen estas grandes cuestiones. Dije “social” y no dije “gobierno”, pero digo “empezando por el gobierno”. Me llama la atención continuamente cómo en países con tasas del 17% y el 18% de desempleo, países que nunca estuvieron en esta situación, el gobierno no tiene que estar dando explicaciones todos los días sobre el porqué de esa tasa de desempleo. En Argentina se dan explicaciones por el riesgo país, pero hace mucho tiempo que no sale un Ministro ni nadie responsable del sistema público a enfrentar a la población y decirle: “señores, este desempleo es responsabilidad nuestra y vamos a actuar de esta manera”. De lo macro se habla todos los días y hasta “de más”. El tema del alto desempleo no puede pasar inadvertido desde el punto de vista de la responsabilidad de al menos dar explicaciones.

También es una responsabilidad empresarial, porque son los responsables por la creación de empleo y el escenario se ha adecuado para ese propósito. Sin embargo, la respuesta de estos días es: “no están las condiciones... hay riesgo país, la macro es mala...”. ¡Por favor! no se puede mejorarlo más de lo que se ha mejorado. Acá hay una responsabilidad también societal que tiene que ser asumida, y tendrán que dar sus explicaciones a quien corresponda.

La respuesta así, demagógicamente planteada, es muy atractiva, pero técnicamente es un tema muy difícil de manejar. Creo, sin embargo, que la renovación de ese compromiso es un primer escalón para motivar un debate mucho más serio sobre el tema pero, además, para avanzar en respuestas por parte de aquellos que están en capacidad de darlas.

COMENTARIOS

Aprendizaje y microeconomía: la necesidad de una macro no neutral

MARIO CIMOLI

Quisiera comenzar mis comentarios refiriéndome a algunos párrafos del trabajo presentado por Víctor Tokman:

“...no debe confundirse la necesidad de incorporar aspectos micro con distorsionar la homogeneidad de los instrumentos macroeconómicos”.

“...el retorno de las prácticas superadas acarrearía costos de ineficiencia. Debe destacarse, además, que este consenso no es marginal. Las reformas microeconómicas se dirigen al sector, regiones o empresas, donde se ubica la mayor parte de los que tienen el mayor problema de empleo.”

Estas afirmaciones, son, como decía mi profesor Paolo Sylos Labini, “*sentimenti misti*” o sentimientos encontrados. Sylos planteó en una conferencia que los comportamientos racionales no eran realmente un tema, que el mundo no funciona exclusivamente en base a comportamientos racionales sino por sentimientos mixtos. Le preguntaron: “Professore: como se definen los ‘*sentimenti misti*’?”. El

*Graduado en Economía,
Universidad de Venecia;
Ph. D de la Universidad de Sussex.
Profesor e investigador en Economía
de la Universidad de Venecia.
Economista de la División de
Desarrollo Productivo y Empresarial
de la CEPAL, Santiago de Chile.
Fue profesor visitante de economía e
innovación tecnológica en la Maestría
en Economía y Gestión de Cambio
Tecnológico de la Universidad
Autónoma Metropolitana, México.
Vice Director de la Escuela de Verano
de la CEPAL, Santiago de Chile.
Es autor de numerosos libros y
artículos.*

profesor Sylos Labini respondió: "Imagine que compra un auto nuevo y el día después su suegra se cae por un barranco. ¿Qué siente usted? ¿Perdió el auto o perdió la suegra? ¿Cómo se comporta?". El trabajo refleja un poco eso.

De algún modo cuando se refiere a la homogeneidad se entiende una macro que controle el nivel de precios y la inflación y que sea neutral respecto a las otras variables económicas: ocupación, distribución, etcétera. En pocas palabras, se trata de modificar la micro, pero al mismo tiempo dejar la macro neutral.

De algún modo se supone que el ámbito de la macroeconomía sea independiente de la microeconomía. La dificultad de justificar dicha independencia resulta más evidente cuando, como hace el autor, la micro que se desea implementar está asociada a una mayor intensidad del proceso de aprendizaje y a la creación de capacidades tecnológicas.

La mayor parte de la literatura disponible sobre el impacto de reformas estructurales recientes en Latinoamérica refiere, en su esencia, a la macroeconomía. Los análisis macroeconómicos están únicamente preocupados en cómo la economía vuelve a un nuevo camino de crecimiento en equilibrio, después de un episodio corto de desequilibrio.

Son básicamente los equilibrios de agregados fiscales y externos los factores cruciales. Es mayormente aceptado que bajo un objetivo de mantener bajo el nivel de inflación, el valor de equilibrio de las otras variables macroeconómicas determinarán el correcto funcionamiento de los mercados. Esta macro es sólo compatible con las políticas micro horizontales, las cuales garantizan que los precios relativos serán ajustados eficientemente a los recursos disponibles en la economía.

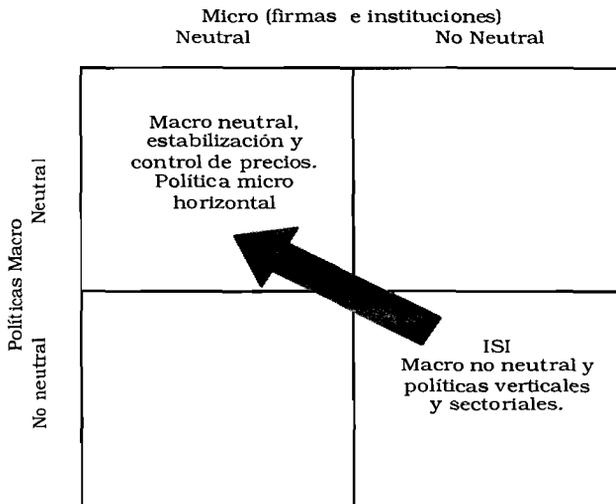
El impacto de la transición hacia un régimen de incentivos más desregulado y abierto a la competencia externa, sobre la estructura y comportamiento del aparato productivo, tiende a perderse de vista y a permanecer oculto tras el velo que las variables macroeconómicas tienden sobre la realidad microeconómica de una sociedad dada. Y, sin embargo, es obvio que la retroalimentación entre lo micro y lo macro es sumamente fuerte, más allá de que la profesión sepa o no cómo estudiar las interdependencias recíprocas. En general, se fracasa en capturar el enorme rol de las fuerzas microeconómicas como también de las variables institucionales y tecnológicas y cómo éstas puedan influir en el proceso de ajuste de cada país hacia un nuevo régimen de incentivos. Todos se dan cuenta de lo que significa que se necesite una micro distinta porque la economía hoy no permite

crecer. Se necesita más conocimiento, más valor agregado, más redes, más externalidades.

Latinoamérica está recientemente padeciendo cambios fundamentales en el modelo de organización productiva, como también en su ambiente institucional y regulatorio, dejando atrás cuarenta años de orientación interna y un crecimiento liderado por el Estado. Las tareas de creación de conocimientos tecnológicos tienden a concentrarse en los países industriales maduros en tanto que los países periféricos estarían llamados a especializarse en actividades relativamente *maduras*, de bajo valor agregado doméstico, intensivas en el uso de recursos naturales y de mano de obra no calificada como determinantes de sus ventajas comparativas de largo plazo.

¿Un cambio de esta micro puede realizarse con una política macro que busque sólo la neutralidad?

Cuando se estaba en el modelo ISI se tenía una política macro que no era para nada neutral, ni en la tasa de cambio ni en la tasa de interés ni en los precios. Y se tenía una política micro que no era neutral: se protegía, se creaban instituciones, etcétera. Luego se pasa a la fase de las reformas económicas, donde se considera que a una macro neutral tiene que corresponder una micro neutral. Una macro neutral corresponde a una micro neutral, donde hay perfecta flexibilidad, los individuos eligen, maximizan su función de utilidad, tienen sus preferencias y construyen el equilibrio macro entre sí. Véase la siguiente figura.



Debo decir que el *paper* de Tokman reconoce en el fondo, entre línea y línea, que estamos en un contexto de crisis –aunque no lo llama así y yo propondría al autor que lo llamara directamente en ese sentido–, y que para resolver problemas estructurales se necesitan políticas estructurales. O sea que a veces parece que el *paper* está entre quiero y no quiero, me gusta y no me gusta, sombra y luces, estaría pero no estaría, y ahí queda.

En el caso de Argentina, por ejemplo, todos están absolutamente convencidos de algún modo que el equilibrio macro va a saltar, por cambio o por *default*. Después de una probable devaluación, nos preguntamos ¿se va a resolver reajustando al margen los mercados o hay que implementar una política estructural (como en toda Europa después de la Segunda Guerra Mundial)? Argentina no será el único caso donde la micro se *vengará*. Aquí se ve claramente que una macro neutral, con el solo objetivo de estabilizar los precios, no es condición necesaria para una micro virtuosa con empresas competitivas y con mayor creación de conocimiento local.

Esa es la pregunta que nos tenemos que hacer porque éste es el contexto en el que estamos viviendo. Entonces, creo que pasó el tiempo de contentar a quienes de algún modo proponen ajustes sólo al margen. No hay más tiempo para ajustes al margen. Eso es lo que eliminaría del trabajo de Tokman e iría directamente a lo estructural. Ante una crisis estructural profunda no se pueden hacer correcciones al margen.

Entre líneas su trabajo también reconoce que para incrementar la ocupación es necesario que utilice el presupuesto para aumentar la ocupación y el aprendizaje tecnológico. Esto no alcanza, el aprendizaje tecnológico necesita protección. Hagamos un ejemplo, tomen dos niños y pónganles a competir en una carrera. Si uno tiene quince años y otro tres años, el de quince años seguramente gana. El de tres años necesita protección y por lo tanto tendríamos que darle ventaja. Eso hay que decirlo. Los procesos para modificar la productividad necesitan protección al aprendizaje y a los procesos innovativos.

En el trabajo se habla de déficit estructural y de aumento de la productividad. Pienso que son dos elementos de política muy importantes. Lo relativo al déficit estructural es prácticamente volver a una política keynesiana pura. A su vez, el aumento de la productividad exige una política de protección. Eso hay que decirlo sin miedo. Si tengo que aumentar la productividad y mejorar la capacidad innovativa del trabajo, tengo que proteger al trabajo y su proceso de aprendizaje.

Los necesarios consensos y las políticas activas

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ

Yo me sumo a los expositores que me precedieron en intentar combinar en el enfoque las visiones micro y macro. En los temas de relaciones laborales, en que hoy estoy trabajando, los comportamientos de los actores a nivel de las empresas tienen un papel relevante en la explicación de los procesos. Varias veces en esta jornada se habló sobre este tema y me siento muy identificado con este enfoque.

Yendo al comentario del motivante trabajo de Tokman, en él se incluyen algunas afirmaciones y apreciaciones a las que me aproximaría de manera diferente. Por ejemplo, se menciona la existencia de cuatro consensos. Comparto lo que quiere decir, pero creo que la afirmación sólo puede referirse a ciertos ámbitos y no a todos, precisamente, creo que uno de los problemas de nuestros países es que éstos no son consensos, es decir, no son compartidos por todos. Entre ellos se incluyen las políticas sectoriales, que también podríamos denominar políticas activas

Licenciado en Economía en la Universidad de la República, especializado en Empleo e Ingresos en OIT-PREALC. Desde 1994, Director del Proyecto de Modernización de las Relaciones Laborales, de la Universidad Católica de Uruguay (UCUDAL). Es docente de Economía Laboral en la UCUDAL y en la Universidad de la República. Fue asesor del Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur. Fue asesor económico del PIT-CNT. Es autor de varios libros sobre temas laborales y de integración regional.

vinculadas al desarrollo de empresas o sectores, una de las cuales es la vinculada al empleo.

En este tema creo que existe un cierto consenso entre los académicos, acerca de su importancia no sólo para mejorar la empleabilidad de algunos grupos sociales sino para facilitar la reestructura de las empresas, a través de los programas de formación profesional, que son parte de esas políticas. Pero este consenso no es generalizado, particularmente entre los decisores de políticas públicas. Por eso es que estas políticas se han venido reduciendo o tienen una importancia menor a la necesaria. Por su importancia, desde el punto de vista de la equidad y desde la necesaria reestructura de nuestras economías, es que afirmaba que el hecho de no ser consensuales es un problema importante.

Tokman habla también de la necesidad de invertir en la gente. Creo que hoy en el mundo, quien ha trabajado en estos temas sabe del valor del conocimiento en términos de competitividad, de productividad, así como su implicancia en cuestiones sociales, como en la posibilidad de encontrar un nuevo empleo si un trabajador pierde el que tiene. Pero si se consideran los datos de Judith Sutz sobre cuánto se gasta en educación y en tecnología, parece que la deducción obvia es que esta afirmación tampoco es consensual, aunque si muchos la respalden.

En nuestros países no se escucha decir: “desarrollemos la competitividad y la productividad y no invirtamos en educación, en desarrollar competencias”. Sin embargo, ¿cuántos recursos se dedican a ello? Creo que la importancia que se asigna a estas políticas, es muy inferior a lo necesario y esto es un problema grave, porque ellas son vitales para nuestro desarrollo.

Otro de los temas que trata el trabajo es la explicación de la evolución del empleo. La principal variable explicativa del mismo es el nivel de actividad económica que puede verse en el crecimiento económico. Si bien no existe una relación directa en forma absoluta entre crecimiento y nivel de empleo, existen estudios sobre diferentes realidades que muestran su correlación.

El problema es que en el marco de la revolución científica tecnológica que estamos viviendo todo aumento en el nivel de actividad está acompañado de cambio técnico, que las empresas realizan para mejorar su competitividad. Y las nuevas tecnologías, en el corto plazo desplazan mano de obra. Hay entonces en el crecimiento, un efecto positivo sobre el empleo, vinculado al mayor nivel de actividad y un efecto negativo vinculado al cambio técnico. El efecto empleo será el resultado neto, por lo que puede afirmarse

que una economía que no crece, seguramente reduce sus puestos de trabajo. Aunque si crece, sólo los aumenta si lo hace superando un cierto nivel.

Este tema nos permite ver la importancia de combinar el tradicional enfoque macroeconómico con una visión micro. El conjunto de cambios que se han producido en la década del noventa en América Latina, en todos nuestros países, sin políticas compensatorias o atenuantes del riesgo empresarial, ha llevado a que los empresarios no hayan sabido cómo ubicarse y hayan adoptado una actitud de espera. Ante el conjunto de cambios frente a los que deben modificar sus estrategias del pasado, y ante la incertidumbre generada por esos cambios, no se tomaron decisiones. La consecuencia fue desastrosa.

En el área laboral ocurre un fenómeno similar: el comportamiento de la amplia mayoría de los empresarios es absolutamente contrario a las recomendaciones de los expertos. No sé qué pasa en otros países, pero a Uruguay deben venir por año cinco o seis de los que se denominan *gurúes*, y son de los consultores más reconocidos en el área de los recursos humanos. No debe haber uno que no diga: "Involucremos al trabajador en los cambios y generemos una organización donde se utilicen todos los conocimientos existentes". Esto supone sistemas de participación y de calificación profesional.

Cuando los *gurúes* hacen esa afirmación, están recogiendo lo que han demostrado investigaciones y múltiples experiencias en empresas de todo el mundo. No existen discusiones acerca de que lo que más favorece a la productividad y competitividad de las empresas son los sistemas de gestión participativos. A la larga, particularmente si son correctamente implementados, estos sistemas también generan ventajas a los trabajadores, no sólo en términos de empleo sino también de ingresos y de mayor calidad de vida.

Pero sin llegar a este tema, quedándonos simplemente en la visión empresarial, no hay dudas de que ésta es la estrategia más inteligente. Sin embargo, lo que la gran mayoría de las empresas ha aplicado es lo que Víctor Tokman llama "estrategias defensivas", o "estrategias pasivas", que implican otra modalidad de ajuste, que es el ajuste bajando costos pero sin cambiar la estructura de la producción, de la tecnología ni de las relaciones laborales. No cambia la cuestión laboral. Cuando lo laboral es parte de una estrategia de ajuste pasiva, la consecuencia es la precarización de las condiciones de trabajo, que es lo contrario de lo que recomiendan todos los expertos, que no están pensando en políticas sociales sino en rentabilidad de las empresas.

La pregunta es: ¿cómo se explica esto? Los empresarios pagan mucho dinero por escuchar a un *gurú*; no hay académicos en estas charlas. Entonces, ¿qué ocurre? Se enteran de que hay una alternativa diferente de lo que están haciendo, pero lo siguen haciendo igual, y siguen pagando para que les digan lo que están haciendo mal. ¿Cómo se entiende esto? Realmente, es curioso. Lo que uno tiene que entender es que hay un marco o un problema cultural, comportamental, donde las buenas prácticas, lo que se demuestra que funciona en otras partes del mundo, no se puede implementar. Hay una cuestión probablemente macro vinculada al conjunto de los cambios, e incertidumbres, pero lo que no hay son políticas que atenúen el riesgo.

Cuando hablo de estas políticas siempre me pregunto si los que me escuchan piensan que estoy proponiendo volver al proteccionismo de las décadas pasadas. Claramente, en este tema comparto lo que acaba de afirmar Lidia Goldenstein “no se puede volver al pasado”. El cambio en el que estamos no tiene retorno, lo cual no quiere decir que sea posible mantener la situación actual en todos sus aspectos. Creo que, básicamente, las políticas tienen que promover el cambio, que es imprescindible, porque el mundo es muy diferente a aquél en el que se conformaron nuestras empresas y la forma de funcionamiento de nuestra economía. La lógica de funcionamiento actual de nuestras economías –en términos productivos y laborales– supone empresas distintas y una economía distinta. Por lo tanto, lo que habría que promover con las políticas es el cambio.

Se requieren políticas distintas de las del pasado, que protegían básicamente lo que había. Pero una cosa es políticas distintas y otra diferente es ausencia de ellas. La ausencia de políticas se suma al conjunto de cambios, que son profundísimos, generando una incertidumbre paralizante. En Uruguay es frecuente escuchar que nada cambia, que nuestro país es siempre el mismo. Creo que es una afirmación absolutamente equivocada. En la década del noventa se cambió el país radicalmente: cambió la protección, la intervención del Estado, la inserción internacional, que básicamente se conformó a partir de la década del treinta y cambió radicalmente en unos pocos años. En cuanto a las relaciones laborales, sus bases se conformaron en el año 1943. Ese modelo se modificó radicalmente en tres o cuatro años.

Es decir que cambiaron aspectos fundamentales de nuestro funcionamiento económico y social y ese cambio se procesó en muy pocos años. Aunque no se sea contemplativo, es necesario entender que, efectivamente, asumir tantos cambios de golpe, sin políticas

mínimas de atenuación del riesgo, es sumamente difícil. Más allá de las consecuencias, es comprensible que los empresarios hayan tenido enormes dificultades para definir una estrategia de crecimiento. Por eso mismo estimo que hemos llegado a una situación límite en el actual modelo, donde no hay estrategia de desarrollo, sino solamente ajuste. Y donde los comportamientos individuales llegan a ser contrarios a lo razonable.

Hemos hablado de los empresarios, por la importancia que sus decisiones tienen en la actividad económica. Pero la situación puede extenderse a otros sectores sociales. Podríamos decir que algo similar ocurre a nivel del movimiento sindical, lo cual para la evolución de las relaciones laborales es muy importante, porque los acuerdos son vitales para la calidad del empleo y para el propio nivel salarial.

Voy a contar una anécdota. A principios de la década del noventa una empresa decide introducir una máquina. Se lo plantea al sindicato y éste debe decidir qué hacer frente a una realidad nueva. Llama a los asesores en quienes confía, entre los cuales estaba yo, para ver qué opinábamos acerca de lo que iba a pasar. La posición que terminó predominando –que no fue la que yo sostuve en ese momento– fue la de tener cuidado con los cambios técnicos, porque eso iba a significar reducción de puestos de trabajo y cambio de las categorías, e iba a llevar a rediscutir el tema del salario. Efectivamente, todo esto puede pasar. El sindicato mantuvo esa postura y no se involucró en nada. Afortunadamente, la empresa hizo otra cosa, hizo la inversión y probablemente por ello algunos de los sindicalistas hoy mantienen su empleo. Felizmente muchos sindicatos tienen actualmente una posición más inteligente. No definen su posición en función del temor sino de las opciones que realmente tienen. Han comprendido que muchos cambios son inevitables y que involucrarse en ellos es la única manera de no ser dejados de lado, e incluso, de tener posibilidades de alcanzar logros importantes.

Todos los riesgos del cambio, efectivamente, tienen posibles efectos negativos. De ahí la discusión que plantea Víctor Tokman respecto a que todas las formas de flexibilidad son riesgosas. El tema es que sin cambio técnico –y el cambio técnico implica una nueva relación y una nueva regulación laboral– no hay mejora en la competitividad en un nuevo modelo. El tema es que no hay otra alternativa que asumirlo, y si uno mira experiencias de sindicatos que han adoptado decisiones distintas y se involucraron en el cambio, verá que les fue muy bien.

Hoy tenemos básicamente, en el área laboral, un sistema precarizado, pero al mismo tiempo, tenemos empresas concretas en

donde hubo cambio tecnológico, hubo cambio de categorías, hubo cambio de relaciones laborales, se rediscutió el salario, pero el sindicato participa en los cambios y la formación profesional es parte de la práctica permanente. En estos casos, el sindicato no sólo es reconocido sino que ha mejorado su nivel de incidencia en los trabajadores –obviamente, mantuvo la organización– y, además, se desarrolló a sí mismo, porque para poder hacer todo esto tuvo que aprender algo que hoy permite, entre otros cambios, que la empresa se haya expandido nacional e internacionalmente.

Este tipo de relaciones laborales modernas pueden contribuir a mejorar la productividad y competitividad. Es claro que las mismas dependen de decisiones de los propios empresarios y trabajadores. Pero su conformación es un interés nacional. Podría pensarse en políticas incentivadoras, promotoras de estos acuerdos, que como las vistas anteriormente contribuyan a una transformación imprescindible.

Los aportes al debate

La conceptuosa presentación de VÍCTOR TOKMAN provocó intervenciones desde la platea que se centraron, en primer lugar, en las restricciones que impone la política macroeconómica. A este tema apuntan los aportes de Daniel Heymann y Mario Cimoli.

DANIEL HEYMANN expresa cierta *perplejidad* "...frente a esta especie de línea argumental donde primero se dice que se acabó la tiranía de la macro y, en segundo lugar, se dice que el tipo de cambio no puede dejar de ser esto o aquello. Me da la impresión de que mucho de la discusión gira alrededor de asuntos macro y que habría que tomar el tema en un contexto de discusión referido más específicamente a las políticas de las que se está hablando".

Expresa luego su preocupación por "...alguna *facilidad de consensos*. Creo que la hiperinflación de los ochenta y aquella inestabilidad, generó consensos que ahora, obviamente, se ponen en duda. Algunos *consensos fáciles* que uno puede sacar de la situación actual también son problemáticos. Me refiero al tema cambiario en particular".

Continúa señalando "...quisiera recordar que América Latina es pionera en la discusión de los efectos contractivos de la devaluación. Sin embargo, ahora parecería ser que hemos descubierto que la devaluación es expansiva. Yo diría 'ni muy muy ni tan tan'. Discutamos en concreto, en términos de los parámetros de la economía y de las condiciones de la economía, del contexto en el cual están insertos, etcétera." Indica dos cuestiones particulares: "...una que tiene que ver con la integración entre parámetros en la economía –la influencia de la estructura económica, el tipo de relaciones contractuales–, y otra, sobre la relación entre tipo de cambio y empleo". Entiende que esta última relación "...es un tema grande y conviene no tratarlo de una manera ligera sino de una forma específica y precisa. Si estoy en una economía que produce bienes transables que no son trabajo intensivo y produce bienes no transables que son trabajo intensivo, mi impresión es que la reasignación de recursos, de los no transables a los transables, en principio, baja la demanda de trabajo". Termina su intervención con una recomendación: "Conviene tratar estos temas con cierto cuidado y no con referencias rápidas".

También MARIO CIMOLI se centró en el papel asignado por Tokman a la política macroeconómica: "Creo que el tema de la macro es importante en la intervención que se hizo recientemente. Se puede ser específico, se puede ver el efecto de la tasa de cambio y de la tasa de interés, de cómo vienen regulándose, de qué mercado las determina. Pero creo que una de las cosas que en general se aprendió, –más allá de decir que la macro no alcanza– y sobre la que el debate se tiene que generar, es la cuestión de si podemos tener una macro *neutral* o una macro *distorsiva*, y de que puede ser *distorsiva* en distintos parámetros y con distintos precios.

La pregunta fundamental, incluso de investigación para el futuro, es si se puede hacer una intervención micro con una macro neutral como la que se observa ahora, o si para hacer una intervención de tipo micro se necesita una macro de un cierto tipo. Guste o no guste, durante el proceso de mayor crecimiento de América Latina, que fue en el período de la sustitución de importaciones, hubo los precios de una política protectora comercial a nivel micro y fue una macro distorsiva. Es absolutamente *a- modelo mainstream*.* Se puede polemizar sobre cada uno de los parámetros, pero ésta es una realidad histórica".

* Expresión textual del participante.

MONICA BAER comenzó planteando dos preguntas a Tokman, a quien se dirige como “la referencia” en el tema de empleo en la región:

“La primera se refiere a la discusión de un *consenso* sobre los patrones internacionales de remuneración, las cláusulas sociales, lo que me hizo acordar de las cláusulas ambientales que ahora están en negociación. Hay un cierto debate, por lo menos en Brasil, en el sentido de que esto en realidad está mucho más vinculado a nuevas formas de proteccionismo. Quisiera saber si piensan que esto es realmente así o si es una forma más de resistencia interna al *consenso*”.

La otra pregunta que coloca Baer es sobre la seguridad social: “...creo que un tema que no se ha tocado, que deriva inmediatamente de la discusión sobre la flexibilización y los impactos negativos sobre el ingreso y la precarización, es lo que tiene que ver con los impactos sobre la seguridad social. A nivel fiscalista lo único que estamos discutiendo es qué significan los sistemas previsionales y sus desequilibrios. En realidad, tenemos un problema mucho mayor para el futuro, que es que gran parte de la sociedad está fuera de la seguridad social”.

VÍCTOR TOKMAN ordena las respuestas a los comentarios en torno a las cláusulas sociales, la seguridad social, el alcance de los consensos, y las políticas macroeconómicas.

“Sobre el tema de las *cláusulas sociales*, yo no dije que había un consenso sino que había un consenso sobre *pisos básicos*. Eso lo acepta incluso Brasil, que es uno de los jugadores principales de la discusión internacional. Cuando digo *pisos básicos* son, básicamente, tres principios de derechos humanos llevados al campo laboral: no discriminación, no uso del trabajo esclavo –que ya está incorporado en el artículo 5° del GATT antiguo– y erradicación del trabajo infantil. Luego hay dos derechos: el derecho sindical y el de negociación colectiva, que potencia las posibilidades de negociar. A ese nivel hay acuerdo. De hecho, existe de manera unilateral, manejado por el sistema generalizado de preferencias. La Unión Económica Europea tiene el suyo. Los convenios que ha habido más recientemente en América, que son el NAFTA y el Mercosur, tienen sistemas muy distintos pero el núcleo de derechos es el *piso básico* más, en el caso del NAFTA, salarios mínimos, condiciones de trabajo y protección al migrante.

Donde hay claramente una discrepancia fundamental es en cuanto a la vinculación o no con el comercio. Tengo la impresión de que no van a estar vinculados, y quizá el caso más ilustrativo es que hace dos semanas se aprobó el acuerdo de libre comercio entre

Estados Unidos y Jordania, donde por primera vez se incluyen las cláusulas laborales dentro del acuerdo de integración. En el mismo momento en que se acuerda, hubo un intercambio de cartas formales entre los gobiernos de Estados Unidos y Jordania que dicen que no se va a llegar a aplicar interrupciones de comercio.

El tema de la *seguridad social* da para mucho. Yo coincido en que hay cuestiones de eficiencia del sistema y de exclusión del sistema. Las reformas de la seguridad social que ha habido, cualquiera sea la opinión que se tenga, no aumentaron la cobertura. Eso es muy claro, y crecientemente se ven problemas de inclusión por la vía tradicional de contribución y reparto. En este campo hay una discusión intensa y hay bastante bibliografía.

No tengo muchas discrepancias con los comentarios de Juan Manuel Rodríguez. Para no parecer tremendamente creyente de estas cosas en las que digo que hay *consenso* –tal como lo presenté e incluso en varias partes de mi trabajo trato de volver sobre el tema–, no habrá acuerdo sobre todos los puntos, pero son temas que se acepta discutir. En los otros temas ni siquiera se acepta discutir; el tema de la flexibilidad laboral, por ejemplo, no se acepta discutir. Entonces, hay distintos órdenes de discusión y, obviamente, en la discusión hay distintos pareceres.

Creo que la *cuestión macro* es seria. No creo que se pueda tratar con generalizaciones, y por eso hay una profesión de macroeconomista, que es muy respetable. Que uno pueda estar de acuerdo o no con los resultados de la macroeconomía es un tema distinto.

Me pareció muy interesante la pregunta sobre si puede haber una *política micro no neutral con una política macro neutral*. Es una cuestión grande que, obviamente no voy a contestar sino a hacer algún comentario. Primero, hay que definir de qué estamos hablando, porque una cosa es la macro entendida como el extremo donde los mercados mandan y la otra, como es entendida en su uso cotidiano, que es tratar de mantener los equilibrios macroeconómicos sin grandes distorsiones, interviniendo en los mercados. Obviamente, las propuestas más *ultra* son las de salirse de todos los mercados, pero estamos hablando de tipos de cambio fijo durante largo tiempo, de salarios que se fijan en algunos casos, de tasas de interés que se manipulan todos los días. Es decir que hay un sistema de regulación que interviene, por lo que la neutralidad en el sentido estricto tendríamos que definirla para ver en qué medida una política micro que sea selectiva va a implicar necesariamente grandes desequilibrios a nivel macro.

Creo –y por eso levanté el caso del déficit estructural del sector público– que hay una cierta flexibilidad para mantener niveles de gasto, pero eso es una variable coyuntural, que no se aparta del tema de los equilibrios macro. En definitiva, es reconocer que con un sector público desequilibrado a largo plazo tenemos una distorsión que tiene una serie de defectos.

En cuanto al tema de la protección y la movilidad no es una indefinición; es repensar el sistema basado en la protección de las personas y no en el puesto de trabajo, lo que le da mayor flexibilidad al sistema porque el trabajador puede incluso trasladarse voluntariamente de un lado a otro, no pierde la protección e incentiva la reestructuración.

Los temas de la negociación colectiva no los veo con una incidencia macro. Llevado al extremo, el mercado de trabajo debería ajustarse, no debería haber desempleo porque la tasa de salario debería ser lo suficientemente flexible como para darle trabajo a todo el mundo. Pero los mercados que funcionan son institucionales, hay negociación y en ese sentido, los comentarios que hago son fundamentalmente en términos de valorar y dar un espacio a la negociación colectiva. Incluso, para las cláusulas de flexibilidad, como es la última ley de Brasil sobre contrato temporal, que deja a la negociación colectiva los límites de introducción de este tipo de contratos o la distribución de la jornada a lo largo del año, que es también una materia de negociación colectiva.

En definitiva, creo que es válido pensar que uno no puede estar de acuerdo con una política promocional de tipo micro si no se abandona una política neutral de tipo macro. No estoy seguro de que sea así, pero me inclinaría a decir que la política macro, entendida en su extremo como una política que tiene que mantener los equilibrios en todo momento, es un marco absolutamente rígido que no da lugar a la posibilidad de políticas micro. Entendido en un sentido más amplio es posible, pero –como se expresó en algunas intervenciones– las políticas proteccionistas mostraron ser tremendamente ineficientes en el período respectivo. Podemos mostrar índices de crecimiento alto pero también ineficiencias muy marcadas. Ahí es donde veo una discusión que me parece bastante pertinente. Aprecio el comentario y creo que es una pista para discutir más adelante.”

PARTICIPARON EN EL DEBATE:

Daniel Heymann: Coordinador del Área de Análisis Macroeconómico, Oficina de CEPAL, Buenos Aires. Profesor Titular regular de Macroeconomía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Posgrado de Economía, UBA e Instituto y Universidad Torcuato Di Tella.

Mario Cimoli: Graduado en Economía, Universidad de Venecia; Ph.D de la Universidad de Sussex. Profesor e investigador en Economía de la Universidad de Venecia. Economista de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Santiago de Chile. Fue profesor visitante de economía e innovación tecnológica en la Maestría en Economía y Gestión de Cambio Tecnológico de la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Vice Director de la Escuela de Verano de la CEPAL, Santiago de Chile. Es autor de numerosos libros y artículos.

Mónica Baer: Doctora en Economía. Profesora del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas. Integrante del cuerpo técnico de MB Asociados, São Paulo, Brasil.

TERCERA PARTE

INSERCIÓN INTERNACIONAL Y REGIONALIZACIÓN

El Mercosur en el escenario internacional

SAMUEL PINHEIRO GUIMARAES*

El escenario internacional

Voy a empezar por una descripción del escenario internacional, porque para saber adónde se va a insertar el Mercosur es preciso saber cuál será ese escenario.

A mi juicio, la principal característica del escenario internacional, que tiene una gran influencia, es una extraordinaria aceleración del progreso científico y tecnológico. Esto es de enorme importancia. Hay una estimación de que el stock de conocimiento científico y tecnológico se duplica cada siete o diez años. Hoy hay más científicos, tecnólogos e ingenieros trabajando que todos los que han vivido antes. Los fondos que los Estados y las grandes compañías invierten en la investigación científica y tecnológica son enormes. Esta aceleración se verifica en

Magíster en Economía de la Universidad de Boston y de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Jefe del Departamento Económico y Director del Instituto de Pesquisa de Relaciones Internacionales de Itamaraty; Ministro Consejero de la Embajada de Brasil en París. Profesor de la Universidad de Brasilia, de la Escuela de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Federal de Río; de la Universidad Estatal de Río de Janeiro; de Cursos de Posgrado de la Fundación Getúlio Vargas.

* Una observación inicial es que todo lo que voy a decir son opiniones personales y no son conclusiones y están sujetas a todo tipo de objeciones, agregados o comentarios.

tres campos principales: tecnología de la información, telecomunicaciones y biotecnología.

Estos tres aspectos tienen influencia sobre la segunda tendencia, que es la reorganización del sistema productivo y la reorganización del sistema militar. Hay una profunda reorganización del sistema productivo en todo el mundo, no sólo en el centro sino también en la periferia. La tecnología de la información ha penetrado en todos los sectores de la actividad: agrícola, financiero, productivo, en general debido a la sustitución de sistemas electromecánicos por sistemas electroelectrónicos, con tendencias a la automatización, miniaturización y cambios en las técnicas gerenciales, en la organización de las empresas.

La reorganización productiva se da a nivel de las empresas y a nivel de mercados. Estas nuevas tecnologías permiten un proceso muy importante de fusión de empresas; hay enormes empresas que se fusionan y forman nuevos y gigantescos emprendimientos que tienen una importancia especial para el caso del Mercosur.

En lo militar sucede lo mismo: la automatización de los armamentos, la colocación en el espacio exterior y la miniaturización. Para darles solamente una idea, leí un artículo sobre Afganistán donde se decía que se van a emplear lo que llaman micro vehículos voladores, del tamaño de un pájaro, que circunvalan los predios y envían imágenes de video al soldado moderno, que tiene un microcomputador y ve lo que está ocurriendo detrás de los obstáculos. Esto es un ejemplo, pero hay otras muchas menciones de todo tipo con esas características: automatización, miniaturización y colocación en el espacio exterior. Ello implica una transformación también de las estrategias militares y de las técnicas de organización militar. Ahora estamos teniendo una aplicación de esto en el caso de Afganistán: aplicación de nuevas tecnologías, nuevos armamentos y nuevas estrategias.

La tercera característica –sobre la que inciden las dos primeras– es un proceso de reorganización territorial. Por un lado hay un proceso de fragmentación de Estados –el caso más obvio es el de la ex Unión Soviética, pero también está el de Checoslovaquia, el de Yugoslavia y así sucesivamente– y, por otro lado, procesos de integración, como en el caso del Mercosur. Hay toda una gama de sistemas de integración económica y, en algunos pocos casos, política. El caso más importante, el de la Unión Europea, donde hay un proceso que va mucho más allá de la integración económica. Es la formación de un nuevo Estado, con todas sus características: instituciones, moneda, política de defensa y política exterior comunes;

con todas las dificultades que esto supone, pero con la intención de tener un Estado. Hay una serie de movimientos separatistas, autonomistas, tanto en países muy desarrollados, como el caso de Quebec en Canadá, el caso del norte de Italia, el caso del País Vasco en España y el caso de Irlanda, y en países subdesarrollados como el caso de Indonesia en India, y así sucesivamente.

Hay una reorganización territorial muy influida por la reorganización productiva. En el caso de la integración económica, por ejemplo, se reconoce que hay necesidad de proveer una base territorial mayor a causa de las crecientes economías a escala de ciertos sectores de actividad. Hay que tener una base territorial mayor para garantizar una mayor estabilidad de normas dentro de esta base, incluso para competir en el mercado internacional que, naturalmente, por definición es siempre mayor que el mercado regional. El mercado mundial es la suma de todos los mercados, pero las reglas son muy inestables en el mercado internacional, en que los países súbitamente pueden colocar medidas proteccionistas de todo orden, como los procesos *antidumping*. En cambio, en el mercado nacional las reglas son más estables para el desarrollo de actividades de investigación de más largo plazo, así como para las grandes inversiones.

La cuarta tendencia del sistema internacional es un enorme proceso de concentración de poder: poder económico, poder militar, poder político, poder tecnológico y poder ideológico, esto es, la capacidad de formular ideas y difundirlas. Sobre el poder militar no hay necesidad de comentar nada; sólo que hay una enorme concentración de poder.

En cuanto al poder político, tenemos el caso de las Naciones Unidas, con un sistema central del que emana el monopolio de la fuerza a nivel internacional. Hoy Naciones Unidas es sinónimo de Consejo de Seguridad. La Asamblea General “desapareció” y cuando los periódicos hablan de Naciones Unidas se están refiriendo al Consejo de Seguridad. En el Consejo de Seguridad el poder está concentrado en cinco países que tienen el poder de veto, y punto. Hay otras organizaciones que también concentran poder de tipo económico. Son organizaciones que fueron llamadas a veces “estructuras hegemónicas de poder”, como el G8, la OTAN o el FMI, que concentran poder de distinto tipo. Nada pasa en el FMI, que no tenga la aprobación del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. No hay ningún programa de ajuste que pase por el FMI que no tenga la aprobación del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y de algunos otros países desarrollados.

Lo que hace a la concentración de poder tecnológico tiene mucho que ver con el Mercosur y la conformación de un territorio económico único en las Américas, el ALCA. En 1999, en Ginebra, en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual –un sistema centralizado para validar las patentes– las empresas estadounidenses presentaron más de 29.000 pedidos de patentes industriales. Brasil presentó 140. Al año siguiente, 2000, las empresas estadounidenses presentaron 39.000 nuevos pedidos y Brasil presentó 180. Hay una diferencia enorme, ya que después de Estados Unidos, el segundo es Japón, con cerca de 8.000 por año. Hay una extraordinaria concentración de conocimiento tecnológico, en Estados Unidos específicamente. Sin embargo, Estados Unidos es una abstracción, no existe; lo que existe son las empresas. Quiero decir, existe como Estado, pero económicamente existen las empresas, que son quienes tienen las patentes, y no el gobierno estadounidense. El gobierno estadounidense muchas veces provee los fondos para desarrollar las patentes, pero quien tiene el poder del conocimiento tecnológico, quien da el poder de competitividad a los mercados, quien oligopoliza los mercados a nivel mundial son las empresas, con apoyo político y militar del Estado.

Es muy fácil comprender la concentración de poder ideológico. Basta con ir al cine o encender la televisión y ver las películas que se presentan. No se trata de filmes árabes, chinos, franceses o italianos, que son tan buenos. No; éstos están en pequeños cines de la periferia, una cosa muy elegante e intelectualizada; ahí se pasan. Sin embargo, no es ahí donde está la creación de las imágenes que forman la visión del mundo. La formación de imágenes está en el noticiario de las agencias internacionales, en la formación de profesores, en la cooptación de intelectuales, en la fuerza económica de los gastos de propaganda de empresas de medios de comunicación.

Otro fenómeno de extrema importancia es el siguiente: a partir de 1989, cuando termina la disputa entre los dos sistemas sociales alternativos, sucedió algo extraordinario. A partir de 1914 y hasta 1989 asistimos al proceso de fragmentación de la economía capitalista. Comienza a surgir la Unión Soviética, después Europa Oriental con los regímenes comunistas, la China, Vietnam del Norte, Cuba. En 1989 hubo oportunidad de reincorporar esas áreas al sistema capitalista global. Simultáneamente, estaba en curso una revolución ideológica, la revolución neoliberal, la nueva visión de la economía nacional y de la economía internacional que pasa por una idea central, que es la desregulación. Me refiero a la desregulación de los mercados de trabajo, de los mercados de capitales, del comercio

internacional, seguido de otro fenómeno que es el de la normatización. Es decir: se crean normas que garantizan la desregulación. El proceso que ha seguido la Ronda Uruguay garantiza que no puede haber normas que regulen los mercados; que los mercados no puedan volver a la situación anterior de regulación. Ese proceso se verifica con relación a las economías de transición, y en los *big emerging markets* ¿Por qué? Porque en la periferia del sistema, desde 1929, surgieron unas estructuras industriales menores comparativamente, en Brasil, Argentina, India o México que estaban fuera del alcance de la acción de las grandes empresas multinacionales. Un ejemplo concreto es el sector del petróleo en Brasil. Las grandes empresas multinacionales no podían actuar en ese sector porque había un monopolio estatal y, por regulación, ciertos sectores estaban reservados al capital privado nacional.

A partir de 1989, con el fracaso ideológico de todas las tesis vinculadas al socialismo –planificación e intervención del Estado–, surge esta oportunidad que está vinculada a la renegociación de la deuda externa, donde las agencias internacionales cumplen un papel extraordinario al condicionar esa renegociación de la deuda, a la aplicación de nuevas políticas. Esta se transforma en la nueva función del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que pasan a ser administradores de economías periféricas. Supongamos, por ejemplo, que se va a presentar un programa de renegociación o un paquete de ajuste de un país cualquiera de América del Sur. Entonces, el Fondo Monetario Internacional condiciona toda la renegociación de la deuda a la adopción de ciertas políticas como, por ejemplo, una reducción en las pensiones de los jubilados. Hay que hacerlo, porque de lo contrario no hay renegociación. Esa es una administración indirecta de la economía, naturalmente con mucha elegancia.

En ese escenario, y con esas tendencias internacionales de reincorporación de esos mercados, se reconstituyen y se forman los mercados globales. Todo eso tiene que ver con la revolución tecnológica porque, por ejemplo, la fragmentación de las unidades productivas se verifica en parte por causa de innovaciones tecnológicas que facilitan la comunicación entre unidades que están en distintos países. Es una cuestión de *global sourcing, just in time*, y otras tecnologías gerenciales modernas que están interligadas y con eso se posibilita al mismo tiempo la expansión de la corporación empresarial y la fragmentación productiva.

Hay algunos otros fenómenos de naturaleza más coyuntural. Uno es la visión que se tuvo del mundo después de la Guerra del Golfo,

cuando el Presidente Bush anunció el nuevo *orden internacional*. ¿Cómo era ese nuevo orden? Una cosa maravillosa: el final de los conflictos, todos los países hermanos, el *bonus* de la paz. Se iban a reconvertir todas las industrias militares y a realizar programas de desarrollo para los países subdesarrollados y para las clases sociales más perjudicadas de los países centrales. No habría más necesidad de tener un avión que cueste mil millones de dólares puesto que no habría más enemigos. Es un problema muy serio no tener más enemigos...

Después vendría la globalización, el progreso científico indefinido, la expansión de las economías, la incorporación de todas las clases sociales, la distribución del ingreso, una situación magnífica de felicidad personal y social. Todo el mundo sería un lugar muy agradable, sin enemigos, bajo la conducción benéfica, el *leadership*, de los Estados Unidos, que va a cuidar para que no suceda nada.

Desgraciadamente ese proceso no resultó bien. Por un lado, después de más o menos diez años, la concentración del ingreso aumentó enormemente entre países y dentro de los países, tanto desarrollados como subdesarrollados. La paz no existe. Los conflictos se multiplicaron crecientemente y el número de víctimas es mayor que en el pasado. Solamente en Ruanda-Burundi hubo un millón de muertos. Naturalmente, no son personas *del mismo tipo*, su muerte no causa tanta emoción, no es tan relevante, pero un millón de personas no es poca cosa. Y así sucesivamente. Hay conflictos por todas partes: conflictos antiguos que continúan y otros nuevos, como el conflicto de Yugoslavia, en Europa, la cuna de la civilización occidental.

Se verifica que el mundo unipolar no es unipolar. En realidad, emerge un mundo multipolar. Comienza a emerger la Unión Europea, con una moneda única, que causó gran escándalo entre los economistas estadounidenses, que presentaron entonces un documento condenando el euro: varios Premios Nobel lo calificaron como un equívoco europeo. Naturalmente, los europeos se dieron cuenta de qué significaba ese documento: que el euro era una amenaza para el dólar como moneda de reserva. También se afirma la China, "el peligro amarillo" allí en Oriente. Mil doscientos millones de chinos; algo increíble.

Hay, entonces, un proceso de emergencia de multipolaridad y hay otro proceso de concentración. Pero hay un proceso demográfico contrario. La población del centro del sistema internacional está disminuyendo, con excepción de la de Estados Unidos. La población de Italia, de España, de Alemania disminuye, tiene necesidad de

inmigrantes, mientras que la población de la periferia aumenta. Esto da una curva asintótica que se prolongará, según los demógrafos, hasta el 2050.

Este mundo tiene una economía central y global única, que son los Estados Unidos; la única economía que tiene intereses en cada rincón del planeta. Hay intereses estadounidenses en Uruguay, Bolivia, Indonesia, India, Brasil, en todas partes. Es la única economía de naturaleza global, que es sumamente dependiente, entre otras cosas, de insumos minerales raros y del petróleo del Cercano Oriente. Entonces, esa economía tiene que garantizar las vías de acceso a los insumos estratégicos y el acceso a los mercados para sus exportaciones y para sus importaciones. ¿Cómo garantizar la estabilidad en los países de la periferia, donde las ganancias son las más elevadas del mundo? En un país central la tasa de interés está hoy en el 2% y en un país periférico próximo está en el 19%. Esa tasa es diez veces mayor para aplicación en títulos públicos. En la industria es la misma cosa: las tasas de ganancias son fantásticas.

¿Cómo garantizar la oportunidad de invertir ahí? Hay que tener un enemigo para garantizar la presencia de las bases militares y la presencia militar en forma general, porque el sistema debe tener protección. Entonces se buscó un enemigo: el narcotráfico –no fue muy convincente–, Corea del Norte –tampoco lo fue–, y otros enemigos; ahora sí lo encontraron. Ahora hay un enemigo global que justifica esa presencia: el terrorismo difundido.

Es interesante en este tema, mencionar la cuestión de la oligopolización de los mercados de gran desarrollo tecnológico y científico y el subsidio a la investigación científica y tecnológica por parte de los presupuestos de defensa. Es así que se financia la investigación de punta, que es la inversión más arriesgada desde el punto de vista de la empresa privada.

Concretamente hay una revolución ideológica, y algo muy importante para nosotros, que es el abandono de la idea de desarrollo. Antes existía la idea de que el centro era un poco responsable por la situación de las ex colonias, de la periferia. Entonces, había que tener programas de desarrollo. Ahora, se dio un cambio ideológico, una especie de *darwinismo social* que estableció que si los países de la periferia se desarrollan, está bien, y si no lo hacen, también. Dentro de los países es la misma cosa. Si una persona está educada y puede competir en los mercados de trabajo, muy bien. De lo contrario, también. Si no puede competir, se le llama incompetente. La culpa es del país subdesarrollado, la culpa es del pobre.

Ese cambio ideológico tiene como conclusión que, de ser necesario, se va a aplacar a la periferia por la fuerza. De ahí la necesidad de esa extraordinaria red militar en el mundo. En estos días hemos visto en los periódicos las noticias de las bases en cada país. Hay bases militares en Francia, en Italia, en España, en Inglaterra, en el Golfo, que garantizan el funcionamiento global del sistema.

El Mercosur

Volvamos al principio. Quería describir el escenario internacional, porque si no se tiene un escenario internacional no se puede comprender la inserción del Mercosur. El Mercosur tiene que entrar en alguna parte, no puede estar en el vacío. En este escenario internacional ¿dónde va a estar el Mercosur?

Yo puedo hablar desde el punto de vista de Brasil, pero creo que la situación es muy semejante y se puede referir a la situación de América del Sur en general. Brasil tiene el sector industrial más desarrollado del Mercosur pero tiene tres desafíos esenciales. El primero es que hay disparidades sociales de todo orden dentro de la sociedad brasileña –de riqueza, de ingreso, de poder político, de nivel cultural y de nivel científico–, que constituyen un problema extremadamente grave. El segundo es la cuestión de la vulnerabilidad, económica, pero también tecnológica, ideológica, política y militar. Hay vulnerabilidad en todos los sectores. Finalmente, está la cuestión del potencial. El potencial de Brasil es el potencial de América del Sur, en parte, porque Brasil es más o menos el 50% del territorio de América del Sur y tiene más del 50% de su población. Entonces, estamos hablando de una parte sustancial de América del Sur.

Había mencionado tres desafíos, y el tercero refiere a la cuestión de la realización del potencial. ¿Cómo se realiza el potencial? No basta decir que se tiene la mayor biodiversidad del mundo, sino que hay que ver qué se puede hacer con ella. Tengo el mayor stock de agua potable, tengo uno de los mayores PBI del mundo y uno de los mayores mercados potenciales. El mercado efectivo brasileño quizás sea de treinta o cuarenta millones de personas pero su población es mucho mayor. Hay cincuenta millones que están ahí, con menos de ochenta dólares de ingreso por mes. Con un gasto de ochenta dólares por mes no llega a ser propiamente un consumidor. Estas son cuestiones estructurales a largo plazo.

¿Y cómo es la realidad? La realidad coyuntural que enfrentamos es la siguiente: en 1990, luego de la caída del muro de Berlín en

1989, y poco después de la época de la victoria, la misma visión del mundo alcanza a Brasil. Entonces, en el marco de esa visión del mundo se plantea: ¿por qué estamos acá estancados, con una *década perdida*, con atraso y problemas sociales? Porque nosotros nos cerramos al mundo. Tenemos que abrirnos al mundo de forma radical y unilateral. Nada de negociar concesiones.

Entonces, se implantó un tipo de programa económico, basado en la reducción del Estado, la desreglamentación, la apertura al exterior, la mayor libertad posible para flujos de capitales, desregulación en el área de tecnología y así sucesivamente. Partía de una premisa interesante: los capitales iban a venir de las megaempresas. “Estas van a modernizar la economía... con un poco de desnacionalización claro...” y cuando se objetaba que habría que enviar al exterior los ingresos para los accionistas, se respondía: “...esas empresas van a transformar la región en una plataforma de exportación para el mundo, y los problemas de balanza de pagos no van a existir porque esos capitales van a generar un superávit”. Eso no ocurrió.

La síntesis del *éxito* de este programa económico, fenómeno de gran impacto sobre la sociedad brasileña, que está reformulando los hábitos de consumo y los hábitos familiares, es el racionamiento de la energía eléctrica. Esto permite que la familia se reúna en una sola habitación, vea una sola televisión, en vez de estar en distintos cuartos, cada uno con sus pensamientos perversos. Están todos reunidos cambiando ideas y no se vuelven consumidores derrochadores, comprando microondas o aparatos de aire acondicionado...

Todo eso es un absurdo pero estamos todos ahí en ese proceso. Esa es la síntesis del *éxito* de un programa económico. Es decir, el agua de la represa baja y nadie lo ve. Nadie percibe que toda la actividad de una economía moderna depende del suplemento de energía. Va bajando y bajando, y súbitamente se descubre que la energía era un problema.

La otra parte del *éxito* es la crisis cambiaría en vigor. Nadie va al Fondo Monetario Internacional a pedir quince mil millones de dólares, después de haber pedido cuarenta mil millones, si no tiene problemas cambiarios. No me consta que Francia haya ido a pedir plata al Fondo Monetario Internacional. El problema es que nuestro sector externo está en un grado de vulnerabilidad extraordinario. Aunque los números no interesan, cincuenta mil millones de dólares se van a necesitar este año, el próximo quizás más. Es una vulnerabilidad extraordinaria. Así estamos.

La situación de Argentina ha pasado por el mismo proceso, apenas con un avance mayor: el tiempo. Entonces, por ejemplo, la desmovilización de los activos públicos ha sido prácticamente completada en Argentina. En Brasil todavía hay grandes bancos públicos, algunas empresas en el área de energía, como FURNAS, que representan más del 50% del suplemento de energía.

La política económica ha tenido su paralelo en la política exterior. Una parte de los problemas que se señalaban en la *década perdida* era que había una actitud de incompreensión con relación a la benevolencia de las grandes potencias. Es decir, la política externa era confrontacionista, era tercermundista, era reivindicativa. Era necesario modificar esta política y hacerla compatible con la de los países *normales* y así tornarla más compatible con la política del país más influyente, que son los Estados Unidos.

Esa política exterior ha tenido su paralelo en el área militar en cuestiones de armas de destrucción en masa, adhesión al tratado de no proliferación, adhesión al MTCR (el acuerdo sobre misiles), a la teoría de la seguridad cooperativa en el área militar y a una serie de otras iniciativas. En el caso de Argentina hubo una serie de iniciativas, como la solicitud de adhesión a la OTAN. En el área política, naturalmente, ha habido una gran reversión de las orientaciones tradicionales de política exterior.

¿Cómo se puede ver el papel político del Mercosur en ese escenario internacional con esas características internas? Su papel dependerá de la coordinación de las políticas exteriores de los cuatro países, porque el Mercosur no tiene instituciones políticas propias ni una política común. En este panorama tiene una importancia central la política exterior de los Estados Unidos con relación a las Américas y con relación a la subregión. La política exterior del Mercosur, si éste tuviera una política común, depende muchísimo de la política de los Estados Unidos para la región como un todo y para el Mercosur, como una parte de la región. Me consta que todos los países del Mercosur dependen de esta política.

En el mundo multipolar que mencioné, los Estados Unidos han decidido estratégicamente –desde su punto de vista con gran “acierto”– organizar su área geográfica más próxima, políticamente, económicamente y militarmente. Militarmente a través de todo un proceso por el que esos países –en el área de las armas de destrucción masiva– adhieran a esos acuerdos internacionales desiguales. En el área de las armas convencionales, a través de la reducción de las fuerzas armadas. Para eso contribuyó muchísimo el hecho de que en el período anterior las fuerzas armadas hayan sido las

protagonistas de los regímenes autoritarios. Sin embargo, esos regímenes tenían muchos apoyos civiles. Los regímenes fueron autoritarios pero no únicamente militares. Había un segmento grande de la sociedad civil que apoyó a los regímenes autoritarios. Si en ciertos países miramos la nómina de políticos que ocupan hoy cargos de importancia, veremos que muchos han ocupado cargos de importancia en los regímenes militares. Sin embargo, convenientemente se transformó a los regímenes autoritarios en regímenes íntegramente militares. Por lo tanto, la reducción de las fuerzas armadas y de los efectivos militares, etcétera, garantizaría en el futuro que no hubiera otros regímenes autoritarios, lo que, en mi opinión, no es verdad. Puede haber muchos regímenes autoritarios sin que necesariamente la reducción del aparato militar sea una condición para evitarlos.

Entonces, desarmada la periferia más próxima, hay que incorporarla económicamente. Este es el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Es un proyecto de consolidación, por otro lado, de los programas económicos que han tenido vigencia a través de acuerdos de libre comercio, que no solamente tienen impacto comercial sino también sobre las inversiones, el capital, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales. El objetivo final de un acuerdo de ese tipo es eliminar todos los aranceles y todos los obstáculos no arancelarios. Si no hay obstáculos a los movimientos de bienes y servicios, significa que hay un territorio económico único desde el punto de vista comercial.

Por otro lado, si no hay una disciplina de capitales e inversiones y el Estado no puede disciplinar la inversión extranjera, significa que no hay política industrial posible porque el Estado no puede orientar los capitales. Si no puede orientar los capitales extranjeros, tampoco puede orientar los nacionales y, por lo tanto, no hay política tecnológica posible porque no hay política industrial ni comercial; tampoco habrá política de empleo. Hay una reducción sustancial en la capacidad de hacer política económica de los Estados. Ese es un proceso que también ocurre a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La negociación de cuatro más uno (Mercosur con Estados Unidos) es un tipo de negociación con el mismo objetivo, y así sucesivamente. Está toda la cuestión de la propiedad intelectual, que apunta a hacer reglas más rigurosas que las de la OMC. ¿Qué significa esto? Reglas más favorables para los detentores de tecnología, lo que dificulta el desarrollo tecnológico en la región.

El problema esencial del Mercosur es cómo organizar una visión común del mundo para enfrentar el proceso de absorción de América

del Sur en un bloque económico. La opción es que América del Sur –no hablo de América Latina a propósito– se vuelva un polo dentro de un sistema multipolar o que sea parte del polo estadounidense. Esa es la cuestión.

Hay que realizar dentro del Mercosur todo un esfuerzo muy grande de reorganización del esquema de integración. Creo que el primer objetivo condicionante de un esquema de integración, es que todos los miembros sientan que están siendo beneficiados. Esto no quiere decir que eso sea cierto; uno puede tener superávit y pensar que no está siendo beneficiado, es una percepción psicológica. Entonces, ¿qué ocurre? Es necesario que haya mecanismos que generen esta percepción de equilibrio de ventajas, de coordinación efectiva.

En un esquema tan asimétrico es necesario que los países mayores –estoy hablando de Brasil y Argentina, pero principalmente de Brasil que es un país sobre el que yo puedo hablar– tengan una percepción generosa del sistema, es decir que reconozcan su situación de mayor desarrollo relativo y, dentro del sistema, reconozcan la necesidad de proyectos de reorganización industrial, reorganización agrícola, fondos comunes de desarrollo científico y tecnológico, y así sucesivamente, y que él participe con más que los otros. Es participando de ese modo como se reconoce la asimetría, y para reconocer la asimetría hay que tener una visión de este tipo.

Creo que es necesario tener una visión realista del mundo y desarrollar un programa firme de reducción de las vulnerabilidades, comenzando por la vulnerabilidad externa, porque ésta tiende a condicionar toda la política económica y eventualmente condiciona la política-política. Hace que los países sean “convencidos” de tomar posiciones políticas porque tienen una vulnerabilidad económica muy grande. Es necesario hacer esto de forma organizada. Creo que hay condiciones para ello en el Mercosur, partiendo de la situación de Brasil y también de Argentina.

Por ejemplo, en Brasil, el BNDES, uno de los mayores bancos de desarrollo del mundo, financió con los recursos del FAT –Fondo de Amparo al Trabajador, la instalación de una fábrica de la Ford, una de las mayores mega multinacionales del mundo. Es una fábrica automatizada que, por lo tanto, genera muy pocos empleos y *exporta* ganancias. Dentro de la subregión hay condiciones de ahorro que permiten enfrentar las disparidades y las vulnerabilidades, siempre que no haya una visión equivocada del sistema económico y político internacional y una visión equivocada de cómo funciona la economía.

En segundo lugar, la coordinación política es algo que no se hace solamente a nivel presidencial reuniéndose cada seis meses. No;

hay necesidad del desarrollo de una visión común semanal, cotidiana, para enfrentar los problemas, desarrollar políticas comunes y tomar posiciones comunes en las organizaciones internacionales. No voy a hacer acá el *racconto* histórico de las situaciones de divergencia política, tema sobre el que he escrito un documento.* Finalmente, una cuestión importante es la articulación de América del Sur –y esencialmente del Mercosur– con los demás grandes Estados periféricos que tienen interés en la creación de un mundo multipolar, como India o China, y que tendrían todo el interés de colaborar con el Mercosur, en la medida en que éste no esté comprometido en un proceso que llevará a su absorción en un bloque económico y político específico, es decir en la esfera económica, política y militar de los Estados Unidos.

* “The International Political Role of Mercosul” (mimeo, 2001).

América Latina y la globalización

ALDO FERRER

Creo que, a esta altura del debate, tenemos una apreciación aproximadamente realista de cuáles son los principales contenidos de esto que llamamos globalización: un fuerte crecimiento del comercio internacional, a una tasa que en promedio duplica la de la producción, un cambio muy notable en la composición del comercio, con una creciente participación de la manufactura, sobre todo la de mayor contenido tecnológico. Este es un elemento muy importante de la globalización.

Otro es el desarrollo de las actividades de las corporaciones transnacionales, la internacionalización de la producción en el seno de las filiales, aprovechando las ventajas de localización que les permite bajar costos y ser más eficientes. No voy a recordarles lo que todos conocemos acerca de la cantidad de corporaciones y filiales, etcétera. Este es uno de los fenómenos más notables de este orden global; tanto que, por lo menos, un tercio del comercio internacional es intrafirma, lo cual revela la intensidad de la internacionalización de la producción.

Profesor Titular Consulto, Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del Programa de Estrategia Económica Internacional y Mercosur, UBA. Ex Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Ex Ministro de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires; Ex Ministro de Economía y Trabajo de la Nación; Ex Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Después, está el tema de las finanzas, este crecimiento extraordinario de la dimensión financiera, mucho más intenso que el del mundo real de la inversión, del trabajo, del empleo, de la producción y del comercio. Se trata de mercados fuertemente ligados a los movimientos de capital de corto plazo, altamente especulativos, con un bajo grado de relación directa con los procesos reales de la economía pero con una relación indirecta muy fuerte, porque es un factor condicionante de los contextos económicos y, por lo tanto, del marco macroeconómico dentro del cual se desempeñan las políticas públicas.

En el trasfondo de la globalización se encuentra la revolución científico tecnológica contemporánea: la microelectrónica, la informática y el avance extraordinario de la difusión de la información, el procesamiento de datos en tiempo real. Esto nos ha dado a nivel planetario, por lo menos a quienes estamos ligados a ese orden global –que ciertamente no es todo el género humano–, la idea de que efectivamente vivimos en una aldea global, comunicados continuamente con los acontecimientos en los lugares más remotos del mundo.

Otra forma en que se manifiesta este proceso de globalización es el regionalismo. El hecho de compartir el espacio geográfico por parte de un grupo de países genera fuerzas centrípetas de acercamiento muy fuertes. Ello es así por razones muchas veces obvias, como los costos del transporte, las afinidades culturales y otros elementos que contribuyen a que el estrechamiento de relaciones sea particularmente intenso en la dimensión regional, tal como lo revela el caso europeo, el de América del Norte y el del Mercosur, y lo que está pasando en la cuenca del Pacífico. Este regionalismo está fuertemente condicionado por el nivel de desarrollo de los países que participan. Cuanto más intenso es el desarrollo, más diversificada será la estructura y habrá más posibilidades de especialización intraindustrial. En sentido contrario, cuanto más atrasadas sean las economías, menos intensa será la integración. El caso africano es suficientemente obvio en este sentido, donde a pesar de los numerosos acuerdos de integración regional, el proceso ha sido realmente muy débil.

También merece recordarse que la globalización es el espacio del ejercicio del poder por parte de las naciones que tienen mayor peso relativo en las dimensiones económicas y, a veces, también del poder militar. En realidad, éste no es un hecho nuevo. La globalización empieza con el descubrimiento de América y la llegada de los portugueses a Oriente, en la última década del siglo XV. Desde

entonces hasta ahora, en estos cinco siglos, el sistema de alcance planetario fue siempre el espacio del ejercicio del poder.

Recordemos que antes de la Segunda Guerra Mundial, estaba sometida a la dominación colonial casi una tercera parte de la población del mundo, la mayor parte de la misma bajo la hegemonía británica. Todo el fenómeno del reparto de África, de la penetración en Asia, de la conquista de la India, forma parte del ejercicio del poder de una manera mucho más cruda de lo que aparece ahora. También ahora la globalización es el espacio del ejercicio del poder, porque las reglas de juego en el marco de la Organización Mundial de Comercio, las que manejan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en el plano financiero, los criterios respecto de la propiedad intelectual, la transferencia de tecnología, los regímenes crecientemente abiertos al tratamiento de las filiales de corporaciones transnacionales, todos estos elementos revelan la existencia de un campo desigual de juego inclinado claramente en favor de los países centrales. Esto no nos debe sorprender porque, insisto, ha sido siempre así.

Junto a estos elementos de la globalización y del ejercicio del poder se presentan otros elementos a los cuales no se les suele prestar suficiente atención. En todo caso los que más atención les prestan suelen ser los investigadores de América del Norte y de Europa. Me refiero a la significación de la dimensión endógena en el marco de la globalización. Una vez que uno hizo todos estos relatos respecto de la importancia de las filiales de las corporaciones, de la internacionalización de la producción, del peso de las exportaciones, de su crecimiento al doble del ritmo de la producción; una vez que hemos hecho todo esto y hacemos algunos números, observamos que a pesar de todo eso, las exportaciones mundiales representan menos del 20% del producto mundial, con lo cual más del 80% de la producción mundial se vende dentro de los mercados internos de los países. Este es aproximadamente el promedio de América Latina. En algunos de nuestros países la proporción es mucho menor. Argentina tiene una relación exportaciones-PBI de no más del 10%. Quiere decir que los mercados internos siguen siendo esenciales. No es cierto que la mayor parte de las transacciones se realizan hoy en el espacio mundial sino que los mercados internos siguen siendo los más importantes.

Desde el punto de vista de la acumulación de capital sucede prácticamente lo mismo. Con todo el peso e importancia que tienen las filiales transnacionales, su aporte al producto mundial y a la formación de capital fijo en el mundo es inferior al 10%. Quiere

decir que más del 90% de la formación de capital y del proceso de agregación de valor se realiza dentro de los espacios nacionales, de tal manera que coexiste esta dimensión global con la dimensión endógena.

Por otra parte, desde el punto de vista de la experiencia del desarrollo, está muy claro que el desarrollo no es un fenómeno que se pueda importar. Nosotros no podemos ir a Londres o a Nueva York a comprar un manual que nos diga cómo desarrollarnos. El desarrollo es, históricamente, un proceso de formación de una realidad social en un espacio de transformación política, de integración de la sociedad, de capacitación de los recursos humanos, de modernización del Estado, de interrelación entre los diversos sectores productivos, de acumulación de conocimientos en sistemas de ciencia y tecnología, de relación entre ese sistema, el aparato productivo y el poder político –el famoso triángulo sabatiano–; es decir un fenómeno esencialmente endógeno que coexiste con el orden global.

En definitiva, lo que está en juego es con qué criterios se organizan los recursos de una economía. Y aquí surgen tensiones muy fuertes entre el espacio global y este carácter esencialmente endógeno del desarrollo. Se plantean desafíos de enorme importancia y oportunidades. La calidad de las respuestas que se dan a esos desafíos son decisivas para determinar el desarrollo o el subdesarrollo, un cierto grado de autonomía, o la subordinación.

Más aun, creo que uno puede escribir la historia de los países, incluso puede escribir la historia económica internacional –yo intenté hacerlo en mi trabajo sobre historia de la globalización–, atendiendo a la calidad de las respuestas de los países a ese proceso globalizador. Nosotros tenemos en América una larga historia porque el fenómeno más extraordinario de la globalización de todos los tiempos fue el descubrimiento y la conquista de América. Fueron los pueblos cristianos de Europa los que armaron el primer sistema planetario y fueron prácticamente hegemónicos hasta bien entrado el siglo pasado. En el resto del mundo –en Medio Oriente, en África, en Asia la penetración europea fue muy importante pero no demolió, no sustituyó a las civilizaciones preexistentes. Los chinos siguieron siendo chinos, los árabes siguieron siendo árabes y los africanos, africanos. Acá no. En América, un siglo después de la presencia de las naciones europeas –principalmente en ese entonces de las naciones ibéricas– subsistía el 10% de la población que al tiempo de la llegada de Colón se estima era del orden de sesenta millones de seres humanos. La ausencia de resistencia a las enfermedades que trajeron los europeos y ciertamente las condiciones de explotación y

desorganización de las civilizaciones preexistentes, redujeron la población nativa en un 90%.

En América, a diferencia de otros lugares donde se instaló la dominación europea, se crearon nuevas civilizaciones sobre la base de los remanentes de las poblaciones precolombinas, la esclavitud de africanos, y la presencia europea. Esto configura en este continente un fenómeno nuevo, culturas, civilizaciones distintas de las precolombinas, europeas y africanas. Así que nosotros somos en realidad quienes hemos registrado el proceso globalizador de manera más intensa.

A pesar de que somos, dentro de los países periféricos, los de más larga tradición de independencia –dos siglos de independencia–, no hemos logrado resolver exitosamente las tensiones entre el orden global y el orden interno. Por eso seguimos siendo subdesarrollados. Esto obedece a una serie de factores muy complejos, de carácter histórico. Nuestra incapacidad de insertarnos bien en el mundo está ligada al hecho que América Latina sea la región con la peor distribución del ingreso y la mayor concentración de la riqueza, con fracturas notables en la estratificación social. Esta es una condición hostil a la buena calidad de las respuestas a la globalización.

Finalmente, creo que en el pasado nosotros tampoco fuimos muy brillantes en las respuestas a la globalización. En el siglo XIX, durante la primera revolución industrial, terminamos insertándonos en el sistema internacional como proveedores de alimentos y materias primas y no fuimos capaces de incorporar realmente la revolución tecnológica. Por ejemplo, un caso muy notable, que he visto en mis estudios de la historia de la globalización, es el del ferrocarril. El ferrocarril fue uno de los fenómenos más extraordinarios de la transformación económica mundial de todos los tiempos. Nosotros incorporamos el ferrocarril pero lo que no incorporamos fue la industria metalmeccánica y electromeccánica que sustentó la transformación de países en ese entonces periféricos como Alemania, países europeos que con una intervención inicial incluso de capitales británicos –obreros, ingenieros, rieles y locomotoras británicas–, terminaron poco tiempo después construyendo la gran industria metalmeccánica y convirtiéndose en naciones de frontera tecnológica.

Pero no se trata de detenernos en la historia sino de ver la realidad actual. Lo que sí diría es que en la medida en que las fuerzas globalizadoras se hacen cada vez más intensas, son cada vez más evidentes nuestras insuficiencias y nuestras vulnerabilidades para dar buenas respuestas a la globalización. Creo que la situación en que hemos caído es la siguiente: una vez que se cierra el proceso de

industrialización posterior a la década del treinta –lo que se llamó la industrialización sustitutiva–, entramos en el fenómeno del endeudamiento y finalmente en la década del ochenta, en el manejo de la crisis de la deuda. Así, terminamos en una situación de extrema vulnerabilidad que revela que nuestras debilidades históricas estructurales, realmente configuran una serie de circunstancias según las cuales la calidad de nuestra respuesta a la globalización ciertamente dista de ser satisfactoria. Esto contribuye a explicar por qué nos va mal desde hace bastante tiempo en América Latina y por qué no logramos realmente superar las dificultades que tenemos.

Hay una película de Almodóvar –ustedes tal vez la recuerden–, *¿Qué he hecho yo para merecer esto?* Es una buena pregunta que nos podemos hacer. Porque cada país o cada región tiene la globalización que se merece y la verdad es que nosotros nos merecemos una pésima globalización porque hemos hecho una serie de cosas que verdaderamente no se compadecen con una buena inserción en el orden global.

En mi documento que se distribuyó, me ocupé brevemente del caso argentino. Argentina es el paradigma de las pésimas respuestas a la globalización. En el sector financiero, frente a un mundo fuertemente especulativo, con mercados, bancos, entidades e intermediarios buscando candidatos para hacer buenos negocios, nosotros les dimos todas las oportunidades. Nos endeudamos de manera desaforada, destruimos las bases del financiamiento auténtico del sector público con reformas laborales y previsionales que desfinanciaron el sector, mantuvimos un régimen tributario inequitativo y poco eficiente y, finalmente, terminamos con un Estado fuertemente desfinanciado. Es decir, frente a la globalización financiera, donde hay que tener la casa en orden para no caer en la trampa de la especulación, hicimos exactamente lo contrario. Y así estamos.

Respecto de las corporaciones transnacionales, ustedes saben que Argentina, junto con otros países de América Latina, es una de las naciones periféricas que ha recibido mayor cantidad de inversión extranjera en los últimos diez o quince años. ¿Qué tipo de inversión recibimos? Es un fenómeno característico también de otras partes de América Latina, de Brasil incluso, aunque seguramente con menor intensidad que en Argentina. Vinieron en su mayor parte a comprar cosas que ya estaban en el país y no a ampliar la capacidad productiva. Vinieron a producir esencialmente para el mercado interno, como es el caso de los servicios públicos privatizados. Vinieron a sustituir insumos y componentes locales de bienes y de

tecnología, en buena parte por servicios y tecnología provenientes de los países de origen y de las matrices, y tienen un muy bajo perfil exportador.

Hay un estudio reciente de los investigadores Chudnovsky y López* sobre el *boom* de la inversión privada directa en el Mercosur. Allí encuentro un punto que yo había mencionado pero no lo había cuantificado. Las filiales que están en Argentina venden esencialmente en pesos –salvo aquellas que están dedicadas al sector exportador como el aceitero, pero que eran sectores que ya estaban en Argentina. En conjunto estas filiales venden esencialmente al mercado interno. Venden en moneda local pero gastan mucho dinero afuera comprando maquinarias, equipos, tecnología, y transferencia de utilidades y pagando intereses sobre sus deudas. En ese estudio que les acabo de mencionar, se estima que el déficit en divisas de estas filiales equivale aproximadamente a dos tercios del déficit de la cuenta corriente de balanza de pagos. Entonces, claro, Argentina, endeudada en divisas, más este desequilibrio de las filiales, está sentada sobre un descomunal déficit de la balanza de pagos. Por lo tanto, está en una situación de extrema vulnerabilidad de la cual no logra zafar.

El análisis comparativo enriquece mucho la perspectiva de nuestros propios problemas. Como ustedes saben, hay una buena cantidad de estudios comparativos de la experiencia latinoamericana con los países del sudeste asiático, los famosos tigres asiáticos. La estrategia de captación de inversión extranjera es absolutamente distinta. Aquéllos trajeron inversiones para ampliar la capacidad productiva, para exportar, para incorporar tecnología y para integrarlas al tejido productivo, manteniendo la hegemonía de sus propias empresas nacionales y del Estado. Es decir, políticas nacionales efectivas de captación de inversión extranjera. En Argentina hicimos exactamente lo contrario y esto pasa en buena medida en otras partes de América Latina.

Entonces, el problema no son las corporaciones transnacionales. Las corporaciones tienen su estrategia y tienen un peso político sin duda muy fuerte pero el marco regulatorio y la estrategia en la cual se insertan dependen, en primer lugar, de la calidad de las políticas nacionales. Las de mi país fueron lamentablemente insuficientes e inadecuadas.

* Chudnovsky D., "Globalización e inversión productiva en las economías del MERCOSUR", en *Globalización y políticas macroeconómicas. Su incidencia en el desarrollo latinoamericano de los años noventa*, Serie Desarrollo, Sociedad Internacional para el Desarrollo, Capítulo Uruguay, Montevideo, Trilce, 2001, pp. 49 a 60.

En materia de comercio, se da la incidencia que acabo de mencionar del papel de la inversión privada directa extranjera. Además, un tipo de cambio sobrevaluado la mayor parte del tiempo encareció en divisas el costo de la producción nacional y, consecuentemente, la competitividad de la producción argentina en el mercado nacional y en el internacional. Terminamos, entonces, con este regreso a un perfil exportador y de inserción en la división del trabajo, característico de las condiciones periféricas o de subdesarrollo, fenómenos tan bien estudiados por la CEPAL bajo el liderazgo de Raúl Prebisch.

Si me pidieran que, de todos estos disparates o errores, eligiera uno para sacarlo del mapa, yo señalaría el tipo de cambio. Creo que fue lo peor. Si todos estos desatinos que se hicieron en Argentina se hubieran hecho con un tipo de cambio competitivo la historia sería bastante distinta. Pero lo cierto es que el problema está ahí.

Por último, en un mundo de variables fluctuantes, donde cambia permanentemente, por ejemplo, la paridad de las principales monedas, Argentina tiene un sistema de caja de conversión. Es decir que no tiene política cambiaria y, por tanto, no tiene ni política fiscal ni monetaria. En un mundo donde es preciso que el Estado conserve capacidad de organizar los recursos, movilizar el potencial económico y buscar un perfil viable en el sistema internacional, nos hemos ingeniado para hacer exactamente lo contrario y además, de alguna manera, decir permanentemente: "Miren, ténganme confianza porque no tengo ninguna capacidad de hacer absolutamente nada. No tengo ninguna política económica, no tengo ni política cambiaria, no tengo nada. Entonces, confíen en mí". Lo cierto es que antes de esa circunstancia habíamos cometido desatinos en el pasado que justifican la prevención con que se puede observar a Argentina. No porque sí Argentina tiene el récord mundial de alta inflación más prolongada del siglo XX y varios procesos hiperinflacionarios extremadamente graves.

De alguna manera, yo pienso que hemos dado a lo largo del tiempo este conjunto de malas respuestas a la globalización, que contribuyen a explicar las dificultades que tenemos. Me parece que en mayor o menor medida esta mala calidad de respuesta del caso argentino —me permití detenerme unos minutos en la experiencia de mi país— ha predominado en otras partes de la región.

Respecto al Mercosur diría que lo que nos está pasando es el reflejo de los problemas que tenemos en los propios países. Hace poco escribí un trabajo donde hablo de los "cuatro pecados capitales" del Mercosur. Éste está pagando los precios de nuestros propios

conflictos, y a veces se proyectan en él problemas de otra naturaleza. Por ejemplo, en este momento, con motivo de la devaluación del real, hay una gran protesta por parte de los industriales argentinos por las consecuencias de la modificación de la paridad cambiaria sobre el comercio y sobre la industria. Resulta que las exportaciones argentinas al Mercosur son del 2% o el 3% del PBI. Más del 90% de las ventas de la industria argentina se realizan en el mercado argentino. El problema fundamental en Argentina es la contracción del mercado interno y sin embargo parece ahora que todo el problema es la devaluación del real. Estamos proyectando al escenario regional problemas profundos de los países. La vulnerabilidad externa argentina es un dato dramático, crítico. Brasil seguramente no está en una situación tan difícil pero ciertamente no es una situación cómoda.

La asimetría de políticas nacionales de desarrollo es un tema que no es de ahora. Cuando uno compara, por ejemplo, la tradición de los dos principales socios del Mercosur en sus políticas en materia de desarrollo, vemos que Argentina tuvo ambivalencias extraordinarias en su industrialización y experimentó procesos de desindustrialización muy profundos y no es de ahora. Existen asimetrías profundas en la visión del mundo y en las estrategias nacionales. Esto refleja desde luego el comportamiento de los actores sociales y otros rasgos característicos de la realidad económica y social de ambos países.

Sea como fuere, tengo la impresión de que el Mercosur está para quedarse porque la geografía es una realidad insoslayable. Estamos acá desde el principio de los tiempos y seguiremos estando mientras exista el planeta. La geografía, la historia, la cultura, nos han acercado a los países miembros del Mercosur. Están allí y van a quedar. De hecho se trata de una realidad muy difícil de desmontar. El tema es que la idea fundacional del Acta de Foz de Iguazú, firmada por los Presidentes Alfonsín y Sarney en noviembre de 1985, era una cosa mucho más amplia que ésta. No era solamente un mercado para cambiar cosas con más intensidad. Era un espacio para hacer políticas conjuntas de desarrollo industrial, de tecnologías, en definitiva, para mejorar la calidad de las respuestas a la globalización, en el entendimiento de que juntos podemos más. Esto es lo que no se está dando. Faltan cosas fundamentales y creo que no las vamos a poder resolver a menos que pongamos la casa en orden, recuperando capacidad de comando de nuestra propia realidad, lo cual es más fácil de decir que de hacer.

Desde la periferia de la globalización

ROBERTO PIZARRO

Cuando el 11 de septiembre observé por la televisión el ataque suicida a las Torres Gemelas en Nueva York, junto al sentimiento de compasión por tantas víctimas inocentes no pude evitar una rabia intelectual al recordar al politólogo estadounidense Francis Fukuyama en su libro *El fin de la historia y el último hombre*. De sus afirmaciones, difíciles de aceptar, destaca la siguiente: "Estamos asistiendo al final de la historia. Esto es, al punto final de la evolución ideológica del género humano y a la universalización de la democracia liberal occidental como forma de gobierno humano definitiva. El futuro no se consagrará a grandes y estimulantes luchas sobre ideas; sino más bien a resolver problemas económicos y técnicos triviales. Todo será bastante aburrido".*

La ideologización de Fukuyama lo llevó a concluir que la *débâcle* del bloque soviético y el término de la guerra fría

Economista. Fue Ministro de Planificación de Chile, desde octubre 1996 hasta marzo 1998 y Embajador de Chile en el Ecuador, desde mayo 1994 a setiembre 1996. Consultor para la CEPAL. Actualmente se desempeña en el área económica de la Cancillería chilena y realiza actividad académica en la Universidad Padre Hurtado.

* Fukuyama F., *El fin de la historia y el último hombre*, Madrid, Ed. Planeta, 1992.

cerraban las puertas a nuevos conflictos decisivos de la humanidad. Las guerras en la ex Yugoslavia ya lo habían desmentido. Nuevamente, ahora, el atentado a las Torres Gemelas le recuerda a Fukuyama, en su propia tierra, que la historia no ha terminado y que se vuelve a repetir dramáticamente. Así como el siglo XX se inició con el atentado al Archiduque Francisco Fernando en Sarajevo y la Primera Guerra Mundial, el siglo XXI ha comenzado con la misma violencia, aunque con distintos actores.*

En realidad, ni para el mundo ni para América Latina la historia ha terminado. Por el contrario, todo parece indicar que en el campo de las ideas, de la política pública y de la sociedad civil, crecerá la discusión sobre ganadores y perdedores en torno al proceso de globalización. El impacto de éste sobre los asuntos económicos, políticos, militares, sociales y culturales estará en el centro del debate. Y en ningún caso habrá tiempo para aburrirse.

Especificidades de la actual fase de la globalización

El análisis de la realidad presente y de las perspectivas de la integración regional y del Mercosur no puede hacerse independientemente del enfoque que se adopte sobre el contexto mundial dentro del cual se inserta. La visión y conceptualización que se tenga sobre la actual realidad mundial conduce a conclusiones distintas en torno a las estrategias de desarrollo de nuestros países y, por cierto, la inserción internacional es uno de sus componentes fundamentales.

Aldo Ferrer es categórico en señalar, por ejemplo, que la crisis de Argentina se explica fundamentalmente por su inadecuada inserción internacional, lo que ha conducido a “pésimas respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización”.** El embajador Pinheiro, a su turno, luego de caracterizar el impacto concentrador en lo económico, político, ideológico y militar de la globalización destaca que “...es preciso construir pacientemente, gradualmente y persistentemente la unión política de Sudamérica, con un firme y sereno rechazo a las políticas que someten a la región a los intereses estratégicos de los Estados Unidos”. Desde esta perspectiva

* Cómo lo destaca el gran historiador, Erick Hobsbawm, en la *Historia del Siglo XX* (Barcelona, Ed. Crítica, 1995), en sentido estricto el siglo pasado se inició con el atentado al Archiduque Francisco Fernando en 1914 y terminó con la caída del muro de Berlín en 1989. Un siglo corto, como él lo denominara.

** Ferrer A., “Argentina y la globalización”. Paper, Buenos Aires, agosto de 2001.

“Mercosur es un instrumento esencial” y al mismo tiempo Brasil y Argentina deben cooperar estrechamente porque de otro modo no será posible alcanzar una política común en Sudamérica.*

Comparto, en lo esencial, los puntos de vista sobre la actual realidad mundial de Pinheiro. Tanto las tendencias a la concentración de poder en sus diversos planos, la profundización de las desigualdades que ello ha generado, así como las dificultades de nuestros países para enfrentar la globalización con una adecuada estrategia de desarrollo. Por ello, deseo destacar tanto los rasgos que a mi entender son los más distintivos del proceso de globalización en curso así como creo necesario precisar algunas de mis diferencias con Pinheiro. Ello tiene el estricto propósito de ayudar a la discusión para avanzar en algún lineamiento de estrategia de desarrollo, dentro de la cual la forma de inserción resulta fundamental.

Como ha sido largamente desarrollado por Aldo Ferrer en sus dos libros sobre la globalización, ésta no es un fenómeno propio de los años recientes. Comenzó, en sentido estricto, con el desembarco de Colón en Guanahani y de Vasco de Gama en Calicut en la última década del siglo XV.** La conquista de los nuevos territorios por las potencias colonialistas de la época, provocó guerras por la defensa y acceso a los mercados; generó el primer gran desorden financiero, con la llegada masiva del oro a Europa desde las nuevas colonias; significó la incorporación del consumo de azúcar y de otras materias primas en los países europeos y, al mismo tiempo, promovió la utilización de las manufacturas en las colonias; impuso el traumático tráfico de esclavos para la producción a bajo costo en las colonias; significó, incluso, la conformación de las primeras bandas de parapoliciales, con los corsarios avalados y financiados por los poderes colonialistas, para defender o conquistar los mercados de las colonias. El impacto de esta primera globalización fue tan traumático como el que se vive hoy día en el mundo.

El primer orden global y el segundo orden que le siguió a partir de la revolución industrial, con hegemonía compartida entre Gran Bretaña y otros países de Europa Continental y luego entre éstas y los Estados Unidos, demuestran que la globalización hoy día en curso no es inédita. No obstante, sí corresponde destacar las especificidades de la actual fase de globalización, ya que son

* Pinheiro S., “International Political Role of Mercosul”. Paper, Brasilia, noviembre de 2000.

** Ferrer A., *Historia de la globalización: Orígenes del Orden Económico Mundial*. Buenos Aires, FCE, 1996. Y también del mismo autor, *Historia de la Globalización II: La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial*. Buenos Aires, FCE, 2000.

significativas a la hora de encontrar los caminos estratégicos para enfrentarla. Entonces, precisar los rasgos distintivos de la fase actual de la globalización debiera ayudar a encontrar los caminos para descubrir tanto las oportunidades que ella ofrece como para minimizar las inequidades que está provocando en los países subdesarrollados.

Cinco rasgos distintivos de la globalización

1. El proceso de desarrollo científico y técnico es el fundamento material de la acumulación capitalista y de las formas de gestión empresarial. Sin embargo, esto no es nuevo. El desarrollo de la manufactura en Inglaterra, luego el taylorismo, el fordismo y recientemente la robotización se han basado en inventos, aplicaciones tecnológicas a la industria y nuevas formas de organización del trabajo, originadas en los países más avanzados.

Pinheiro afirma que hoy día "...la investigación y desarrollo se han convertido en una actividad fuertemente financiada por los gobiernos poderosos y los grandes negocios".* En realidad, la investigación y el desarrollo técnico siempre se han concentrado en los países más avanzados industrialmente, con estrechas articulaciones entre el Estado y los intereses privados, lo que tampoco es propio a la actual fase de la globalización. Por tanto, en el campo científico-tecnológico, el rasgo que interesa colocar de relieve en la actual fase de globalización es que se han cerrado las puertas para que la tecnología se difunda más fácilmente y a bajos costos hacia los países subdesarrollados. Este es uno de los problemas más serios que afectan actualmente a los países subdesarrollados, ya que el gran salto en la producción industrial y en la exportación de manufacturas de los países asiáticos, desde los años sesenta en adelante fue posible, entre otros aspectos, gracias a la copia y adaptación de las tecnologías generadas en los países industrializados.**

La virtual imposición del compromiso de protección a la propiedad industrial e intelectual por parte de los países industrializados, establecida en la última Ronda de Negociaciones del GATT que dio origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC), se ha convertido

* Pinheiro S., ob. cit., p. 3.

** Todo ello debidamente complementado con una política activa del Estado, con subsidios crediticios e incentivos impositivos; acceso a insumos y bienes de capital sin impuesto en frontera, políticas educacionales, etcétera.

en un límite insalvable para avanzar en los procesos de industrialización, y profundiza aún más la división del trabajo entre productores de recursos naturales y productores de manufacturas. Con la forma de protección elegida en la Ronda Uruguay para las tecnologías se les garantiza a las empresas transnacionales posiciones monopólicas por largos períodos en el mercado mundial. El reciente premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, ha criticado vigorosamente a la OMC por favorecer los intereses de los países del Norte, en particular por la Ley de Propiedad Intelectual de la última Ronda de Negociaciones.* Este nuevo rasgo es distintivo de la realidad mundial actual y debe ser especialmente considerado a la hora de discutir estrategias de desarrollo y la política exterior en nuestros países.

2. El gran avance en las tecnologías de la información y de las comunicaciones ha provocado un fuerte impacto en la reestructuración de la producción y en las prácticas empresariales. De hecho, la división de procesos productivos entre diferentes países bajo la dirección de las transnacionales es una realidad hoy posible gracias a los avanzados sistemas de información y comunicaciones, los que facilitan la rapidez y control de las operaciones a escala global. Pero, no es correcto afirmar que las fusiones de empresas y las compañías multinacionales, que oligopolizan los mercados a escala nacional y mundial sean propias de esta fase de desarrollo del capitalismo. Esta tendencia ha estado presente a lo largo de toda su historia.

A fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, Hobson, Hilferding, Bujarin, Kaustky, Lenin y Rosa Luxemburgo centraron largamente sus estudios en las fusiones y en la concentración empresarial como fundamento de la expansión del capital y de la conquista de mercados.

Posteriormente, en la segunda mitad de los años sesenta y comienzos de los setenta, los estudios de la dependencia y el pensamiento cepalino colocaron buena parte de su atención en las corporaciones multinacionales. La Decisión 24 del Grupo Andino, que regulaba estrictamente el capital extranjero y privilegiaba el capital de origen nacional, fue, sin duda, una medida de política resultante de tales estudios. En el primer quinquenio de los años setenta, Naciones Unidas constituyó el Centro de Estudios Transnacionales para recomendar prácticas de regulación sobre las

* Stiglitz J. "Conferencia en el Consejo de Cámaras de Producción de Pichincha", Quito, Ecuador, 28 de octubre de 2001.

empresas transnacionales. La cantidad de estudios sobre empresas transnacionales, con sus fusiones, adquisiciones y prácticas de negocios, fue tan voluminoso como lo son ahora los estudios sobre la globalización.

¿Cuál es el cambio hoy día? No es que ahora exista una tendencia hacia la transnacionalización y que antes no tuviera lugar. Lo que sucede es que ésta se ha profundizado siguiendo la lógica natural del capital y del capitalismo, sobre la base de un proceso científico-técnico mucho más acelerado hoy día, que facilita la deslocalización de las operaciones, maximizando sus beneficios. Pero, al mismo tiempo, la profundización de la transnacionalización se ha visto favorecida gracias a la existencia de un patrón de desarrollo que impulsa el desmantelamiento de las fronteras económicas. Y, además, porque existen condiciones adicionales que lo favorecen. Las fuerzas contrarrestantes a la transnacionalización se han debilitado por razones estructurales, ideológicas y políticas. La clase obrera es cuantitativa y cualitativamente frágil y también lo son sus organizaciones; por otra parte, no existe el factor compensatorio que antes imponía el denominado mundo socialista; y, finalmente, las políticas económicas de corte nacionalista y desarrollista han abierto paso a la aceptación, sin mediaciones, de la división del trabajo entre países industriales y productores de recursos naturales. La Decisión 24 se suprimió en el Grupo Andino y el Centro de Estudios Transnacionales de Naciones Unidas ya no analiza ni recomienda formas para regular el capital transnacional y controlar sus efectos negativos; sino, justo al contrario, promueve las formas de atraerlo, sin condiciones.

3. El poder se ha concentrado fuertemente en los Estados Unidos, con una hegemonía indiscutida en los asuntos mundiales. Esta es una especificidad importante en comparación a la fase previa del capitalismo. Ya no hay una trilateral económica del capitalismo Estados Unidos, Europa y Japón con potencias que tengan fuerza económica compartida ni tampoco una Unión Soviética que haga contrapeso ideológico-político-militar a los Estados Unidos. La hegemonía estadounidense, existente en todos los planos, es muy relevante para el análisis de la realidad mundial actual. Esta hegemonía es la que ha favorecido la imposición de un tipo de capitalismo al estilo estadounidense en desmedro del proyecto socialdemócrata europeo o de otras estrategias de desarrollo alternativas. No es casual, entonces, que en el plano económico los Estados Unidos impulsen una forma de economía de mercado, con Estado mínimo, desregulaciones muy profundas y apertura

indiscriminada del sector externo; que en el plano medioambiental se retiren del acuerdo de Kioto; que en el plano militar se planteen continuar con el proyecto de la guerra de las Galaxias; y, que en el plano jurídico se desentiendan del Tribunal Penal Internacional. El unilateralismo de la política exterior de los Estados Unidos se funda en su poderío económico, militar e ideológico.

La hegemonía y poder absoluto quedó bien simbolizada en aquella frase del Presidente Bush, en su discurso ante el Congreso estadounidense, en que entrega lineamientos de acción frente al ataque terrorista a las Torres Gemelas y al Pentágono: “Los que no están conmigo están con el terrorismo”.

4. Las exportaciones y las inversiones directas siempre han sido importantes en las fases previas al actual período del capitalismo. Hoy han aumentado en cierta medida. Pero, sin duda, en este campo, lo que marca la actual fase de la globalización son los movimientos de capitales de corto plazo. Sobre la base de antecedentes y cifras de distintos historiadores, Ángel Martínez, destaca que en 1913 en comparación a la época actual, el coeficiente de la suma de exportaciones e importaciones sobre el producto era superior en el Reino Unido y en Japón, era similar en Francia y Alemania, y sólo era menor en los Estados Unidos. Adicionalmente, el mismo autor nos entrega información sobre el stock de inversiones directas en relación al producto mundial: este coeficiente era similar en 1913 al existente actualmente.*

Consecuentemente, lo que verdaderamente aparece como más relevante en los flujos de comercio e inversiones en la actual fase de globalización son los capitales de corto plazo. Según el PNUD, el movimiento en los mercados de divisas aumentó desde US\$ 10.000 millones diarios en el decenio de 1970 a US\$ 1,5 billones en 1998. Por otra parte, los préstamos de bancos internacionales aumentaron de US\$ 265.000 millones en 1975 a US\$ 4,2 billones hacia mediados de los noventa.**

Adicionalmente, como destaca Aldo Ferrer: “La inmensa mayoría de los fondos se concentran en actividades especulativas que arbitran tasas de interés, tipos de cambio, y variaciones en las cotizaciones bursátiles”.*** Este capital de corto plazo se ha visto especialmente viabilizado gracias a los sistemas actuales de comunicaciones.

* Martínez González A., *Economía Política de la Globalización*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000.

** PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*. Mundi-Prensa, Madrid, 1999.

*** Ferrer A., *Argentina y la Globalización*, ob. cit.

Digitando una tecla del computador se pueden transferir en segundos enormes cantidades de dinero de un extremo a otro del mundo durante las 24 horas del día. Y este rasgo, específico del capitalismo actual, hay que destacarlo pues ha sido muy determinante en las crisis financieras recurrentes que ha experimentado la región a mediados de los ochenta, luego en la crisis mexicana a mediados de los años noventa y más recientemente en la crisis asiática y rusa, con impacto traumático en Brasil y Argentina.

5. La imposición ideológica, cultural y de las pautas de consumo estadounidenses se ha manifestado en toda su plenitud en la actual fase de la globalización, gracias a los nuevos sistemas de comunicación. En efecto, las tecnologías vía satélite, la generalización del uso de los televisores y el propio internet se han convertido en instrumentos para potenciar, como nunca antes en el pasado, las pautas de consumo estadounidenses, colocando un serio desafío a las identidades culturales autóctonas. Además, gracias a la generalización de las comunicaciones, se manifiestan más claramente las desigualdades. Las películas, la publicidad que muestran como consumidor ideal al que compra *Nike*, *McDonald* y, en general, productos de marca a los que difícilmente tienen acceso los miles de millones de pobres que sobreviven con uno o dos dólares al día. La violencia, la inestabilidad política, la delincuencia y la corrupción no están ajenos a esa combinación de desigualdades y presión por el consumo que han caracterizado la actual fase de la globalización. Por otra parte, el predominio ideológico estadounidense se ha hecho manifiesto con la *débâcle* soviética, el declinio del Estado de bienestar, el retroceso del pensamiento keynesiano y la ultra valoración de las políticas promercado y antiestado.

Patrón de desarrollo y vulnerabilidad regional

Una hegemonía sin contrapesos de los Estados Unidos; la intensificación de los avances científico-técnicos, con adicionales limitaciones en su difusión hacia los países subdesarrollados; un dinamismo sin precedentes de los flujos de capital especulativo; y, la presencia cotidiana, mediante los sistemas de comunicación, de las pautas de consumo de los países desarrollados y de sus expresiones culturales, se han constituido en serios desafíos para la región, colocándola en condiciones de gran vulnerabilidad.

En el marco de este nuevo contexto mundial, el *Consenso de Washington* simboliza el cambio estructural y de políticas que se implementaron en la región, luego de la crisis del modelo de

industrialización que la caracterizó hasta los años setenta. La explosión de las contradicciones desencadenadas por la crisis de la deuda y los procesos hiperinflacionarios de los años ochenta facilitaron la imposición del cambio en el patrón de desarrollo, con un modelo de extrema apertura, economía de mercado sin regulaciones y Estado mínimo. Vale decir, un capitalismo al estilo estadounidense.

El nuevo patrón de desarrollo mediante el cual se inserta la economía regional en el mundo se caracteriza por lo siguiente:

1. Tiene su base material en un crecimiento basado en ramas exportadoras primarias y en la maquila para exportación, con el apoyo del sector financiero y de la industria de las comunicaciones.*

La apertura hacia el mercado internacional hizo perder vigor al sector industrial fundado en la demanda interna, permitiendo que el mayor dinamismo de la producción se centrara en el sector primario exportador, especialmente en el Cono Sur (aun cuando persiste la vigencia del sector automotor), y que se potenciara la maquila en México y Centroamérica. Acrecentada la competencia internacional por la disminución de los aranceles y, en general, por la tendencia a la eliminación de las medidas de protección para la industria interna, el sector de bienes transables se vio obligado a mejoras tecnológicas y de productividad. Se acentuó así la heterogeneidad estructural, con un sector de avanzada tecnológica, volcado al mercado internacional, mientras que se amplió el sector atrasado de la economía, centrado en el mercado interno.

“...los sectores que más han sufrido con la reciente liberalización del comercio y desregulación del mercado son tanto los de bienes y servicios intensivos en conocimiento así como los bienes no-durables intensivos en trabajo.”** Los primeros se han visto afectados por la dificultad competitiva frente a los oferentes de los países industrializados, que se encuentran en la punta tecnológica en informática, genética y biotecnología. Los segundos se encuentran incapacitados para desafiar la competencia de China, Taiwán y otros países que se han convertido en dominantes en calzado, textiles o bienes de capital de desarrollo simplificado. Esto ha conducido a dos patrones de especialización productiva en América Latina en los últimos años, según destacan Cimoli y Katz: “El primero, que se encuentra en Argentina, Brasil y Chile, el que muestra un fuerte

* Cimoli M. y Katz J., “Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Developmente, A Latin American Perspective”. CEPAL, Paper preparado para la DRUID. Nelson y Winter conference, 12-15 de junio de 2001.

** Ob. cit.

énfasis hacia las industrias procesadoras de recursos naturales, con producción de *commodities* para los mercados mundiales de alta competitividad. Estas industrias tienen bajo valor agregado nacional y, al ser intensivas en capital, generan muy poco nuevo empleo, si es que crean alguno”.

“Un diferente patrón de especialización productiva se encuentra en México y en algunos países de Centroamérica, los que se han especializado en ensamblaje, del tipo maquila, para el abastecimiento principalmente de los mercados de los Estados Unidos. Estos sectores son intensivos en utilización de fuerza de trabajo calificada barata.”*

Las cifras de Cimoli y Katz son categóricas en demostrar el cambio en los patrones productivos de los países de la región así como el desempleo estructural al que está conduciendo la consolidación de la reestructuración, resultante de la apertura.

De todos los componentes, propios al actual patrón de desarrollo en curso, la inserción internacional desempeña un rol crucial ya que, como destaca Ferrer, “...en la actualidad las fuerzas globalizadoras son tan intensas que los errores se pagan a un precio mayor que en otras épocas”.**

Por su parte, la política macroeconómica y la política social han desempeñado un rol funcionalmente complementario a esta nueva forma de inserción internacional, acorde con la actual fase de la globalización.

2. La política macroeconómica apunta a generar reglas autónomas y automáticas para eliminar todo elemento discrecional en la política pública. Bancos centrales independientes, cero déficit fiscal o superávit estructural, apertura de la cuenta de capitales y reducción de aranceles, constituyen el paradigma para alcanzar “eficiencia económica” y abrir espacio de acción indiscriminado a los operadores privados. Con ello se busca independizar la política económica de la acción pública. La denominada neutralidad de la política pública entrega a las fuerzas del mercado la exclusiva responsabilidad del crecimiento, favoreciendo así en la práctica a los sectores más poderosos, vale decir a los intereses transnacionalizados, vinculados al sector moderno de las economías.

Esta visión macroeconómica, inspirada en Lucas, Sargent, Wallace y Barro, no permite que las autoridades se reserven instrumentos de política adecuados para intervenir en situaciones extremas en favor del bien público y anula, en la práctica, el derecho del Estado

* Ob. cit.

** Ferrer A., ob. cit.

a compensar las debilidades del sector atrasado de la economía. De acuerdo con este enfoque, las políticas públicas deben limitarse a establecer normas permanentes, evitando toda discrecionalidad e intervención del Estado. Esto implica que ante situaciones de crisis, como las que actualmente está viviendo la región, los gobiernos se concentren en establecer reglas que apunten estrictamente a despejar las desconfianzas del sector privado a mediano y largo plazo, esperando que las fuerzas del mercado actúen por sí solas para restablecer los equilibrios económicos.*

3. La política social también ha sido funcional a las “exigencias de la globalización”, dejando de lado el rol protector de los débiles. Lo más relevante, en este campo, es la denominada flexibilidad laboral, cuyo propósito apunta a disminuir a cualquier costo el precio directo e indirecto de la fuerza de trabajo para favorecer así la posición competitiva de las empresas en el mercado internacional.**

Atendiendo políticas de equilibrio (o superávit) fiscal, e iniciativas de disminución de las cargas impositivas de las empresas, el Estado se ha limitado a focalizar los limitados recursos públicos en los grupos en extrema pobreza, en vez de políticas sociales de universalidad. Por su parte, se ha abierto espacio para que el sector empresarial amplíe sus actividades de inversión hacia el área social. Han nacido así los sistemas privados de salud y previsión y se multiplican los establecimientos educacionales privados destinados a los hijos de las familias de altos ingresos; paralelamente, permanece bajo la responsabilidad del Estado una oferta de menor calidad de estos servicios, dirigida a los grupos de bajos ingresos.

Al cabo de casi dos décadas de este nuevo patrón de desarrollo los resultados no son exitosos.*** No lo son en términos de

* Conversaciones con Rodrigo Pizarro, economista de la Fundación Terram, Santiago de Chile.

** Pizarro R., *Vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.

*** Quizás el único ejemplo exitoso es el de Chile, con altas tasas de crecimiento en comparación a su historia y con disminución de la pobreza. No obstante, no muestra buenos resultados en distribución de ingresos y recientemente –a partir de la mitad de 1998– parece estar encontrando serios límites estructurales en el crecimiento y la generación de empleo. Confirmando las tesis de Cimoli y Katz, existen indicaciones que son las propias líneas de producción basadas en recursos naturales, en el marco de un dinamismo basado en las exportaciones, las que han agotado el crecimiento e impedido el crecimiento del empleo. Graciela Moguillansky, lo destaca en su libro *La inversión en Chile: ¿El fin de un ciclo de expansión?*, Santiago de Chile, FCE-CEPAL, 1999. Todo parece indicar que las bases materiales del crecimiento de Chile se han debilitado.

crecimiento y menos desde el punto de vista social: el crecimiento ha sido débil, la pobreza se ha extendido y las desigualdades sociales se han amplificado. Lo único positivo que deja el actual patrón de desarrollo es el bajo nivel inflacionario.

Si se considera el período 1945-1980, el PBI de América Latina creció en 5.6% en promedio mientras que en la década 1990-2000 el PBI sólo lo hizo al 3.3%. En términos de crecimiento per cápita, el promedio del primer período fue el doble del segundo: vale decir, 3.1% de promedio en el período 1945-1980 y de sólo 1.6% en el 1990-2000.*

Por otra parte, los cambios estructurales, propios a la actual fase de la globalización, han provocado niveles sin precedentes de desempleo y subempleo, con un aumento inédito del sector informal, como lo viene demostrando la CEPAL en todos sus informes recientes. En el último Panorama Social de la CEPAL se señala que en la década de los noventa el desempleo creció desde 7.6 millones de personas a 18.1 millones; y, al mismo tiempo, actualmente son siete empleos de cada diez, los que se generan en el sector informal. Bajo tales condiciones, se ha segmentado radicalmente el mercado de trabajo, con un sector moderno, volcado al mercado internacional, que discrimina en favor de la fuerza de trabajo de alta calificación, y que casi no demanda fuerza de trabajo; mientras que el sector atrasado, de baja productividad, absorbe principalmente la mano de obra sin calificación.

Adicionalmente, la desigualdad se ha acentuado notablemente en la última década. Como destaca el *Panorama Social 2000-2001*, América Latina y el Caribe no logró mejorar su situación distributiva en los años noventa y se mantiene como la región más desigual del mundo.**

Finalmente, existe otro fenómeno social que parece específico del patrón de desarrollo vigente: la vulnerabilidad. Ésta se expresa, de manera objetiva, en la precariedad del empleo, en la calidad diferenciada de los servicios de educación y salud, en la debilidad negociadora de los trabajadores (en parte resultante de las políticas de flexibilización del mercado de trabajo), en la reorientación de los sistemas de previsión, desde lógicas colectivas a formas de cotización individual, y en el agotamiento de las formas tradicionales de organización sindical y política.

* Cimino M. y Katz J., ob. cit.

** CEPAL, *Panorama Social 2000-2001*, Santiago de Chile.

La vulnerabilidad social tiene también expresiones psicosociales como: el sentimiento de indefensión generado por el repliegue del Estado de la función protectora que tuvo en el pasado; la percepción de desesperanza de los grupos sociales subordinados gracias a la modernización y globalización; y, el agotamiento de aquellos referentes paradigmáticos de transformación que ofrecieron esperanzas de una mejor vida para los grupos sociales subordinados en los países de la región.

La vulnerabilidad social se ha constituido, entonces, en un rasgo característico de la sociedad latinoamericana de comienzos del milenio, acentuando la posición de desventaja que históricamente han tenido los grupos subordinados debido a las condiciones de pobreza y desigualdad en el ingreso.*

Desafíos del desarrollo y de la inserción internacional

El pensamiento económico dominante, que da fundamento teórico al patrón de desarrollo en curso, sostiene que las economías de bajos ingresos y particularmente las economías pequeñas deben abrirse al exterior de manera de estimular el crecimiento. Al reducirse las barreras al comercio, se mejorará el desempeño económico y la eficiencia de las economías. Detrás de esta proposición se encuentra el convencimiento de que la creciente demanda externa promueve al sector exportador y de esta manera al resto de la economía nacional, además de generar ganancias de productividad y la incorporación de nuevas tecnologías debido al aumento en la competencia. El pensamiento económico dominante unido a las exigencias de los organismos internacionales, como la OMC, el BM y el FMI, y a la presión de los países del Norte, son los que han provocado un acelerado desmantelamiento de las fronteras económicas en bienes, servicios e inversiones.

Así como Katz demuestra que el crecimiento de América Latina en la última década fue, en promedio, la mitad del que tuvo la región en el período 1945-1980, también Dani Rodrik, profesor de la Universidad de Harvard, ha puesto en duda la tesis de que las economías abiertas crecen más rápidamente que las economías cerradas. De hecho Rodrik, ha argumentado que no hay pruebas significativas de que la apertura indiscriminada promueva un favorable desempeño económico.

* Pizarro R., ob. cit.

Si bien existe una correlación entre intercambio comercial y crecimiento económico, más bien la relación de causalidad es inversa: primero es necesario generar condiciones para el crecimiento económico y ello debiera favorecer el intercambio comercial. Rodrik destaca que si bien ningún país se ha desarrollado exitosamente volviendo sus espaldas al comercio internacional y a los flujos de capital de largo plazo, es igualmente cierto que ningún país se ha desarrollado simplemente abriéndose, al capital extranjero y al comercio internacional sin una estrategia cuidadosa. La clave en los casos exitosos ha sido la combinación de oportunidades ofrecidas por los mercados mundiales con una estrategia de estímulo al dinamismo de los empresarios internos así como la existencia de instituciones locales sólidas, las que deben ser respaldadas y fortalecidas y nunca debilitadas.

Consecuentemente, “La integración a la economía mundial debe ser vista como un instrumento para materializar el crecimiento económico y el desarrollo y no como un objetivo en sí mismo”.*

La región, entonces, al privilegiar una forma de inserción con apertura indiscriminada y que cierra las puertas a una acumulación endógena, se encuentra en serias dificultades. En efecto, una estructura económica marcada por la exportación de recursos naturales, con precios inestables en el comercio mundial; formas de producción altamente dependientes, como la maquila, con un sector interno sometido a una competencia implacable; una macroeconomía sujeta a los capitales especulativos, y, una situación social en franco deterioro e incertidumbre, han colocado a la economía y sociedad de los países de la región en condiciones de alta vulnerabilidad.

Recuperar el crecimiento, reducir las desigualdades y vulnerabilidades obliga a replantearse la estrategia de desarrollo. Sin embargo, hay que reconocer que los márgenes de maniobra para construir una estrategia de desarrollo alternativa son muy estrechos por varias razones: la hegemonía de una ideología que todavía no encuentra una respuesta apropiada; la estrecha articulación de las elites dominantes con el gran capital internacional, con grandes beneficios que aquéllas obtienen gracias a la transnacionalización; la existencia de una institucionalidad internacional, especialmente el FMI y la OMC, que ha impuesto a los países subdesarrollados, sin mediaciones, los conceptos de apertura, Estado mínimo,

* Rodrik D., “Development Strategies for the Next Century”. Paper, CEPAL, Santiago de Chile, 28-29 agosto, 2001.

privatizaciones, *macroeconomía automática*, desregulación laboral y desprotección social. Adicionalmente, todo esto se ve facilitado por la inmensa debilidad de los sectores sociales subordinados, aquellos más golpeados por la globalización y el patrón de desarrollo en curso, lo que se manifiesta en un movimiento sindical desarticulado y pequeños y medianos empresarios en crisis permanente por la competencia externa.

Sin embargo, no existe un destino manifiesto que obligue, con el actual entorno internacional y en el marco de una economía de mercado, a una estrategia única para avanzar por el camino del desarrollo. Tampoco en los países desarrollados existe una estrategia única de desarrollo. A pesar de la nueva realidad económica mundial, todavía es distinta la economía de bienestar de los países de Europa, o del sistema japonés basado en los complejos industriales, en comparación a la economía más liberal de los Estados Unidos. Distintos sistemas sociales, formas de regulación distintas en los mercados de trabajo y sistemas impositivos diferenciados.

Por tanto, ni los países en desarrollo ni los industrializados están condenados a una estrategia única para implementar la economía de mercado y para enfrentar la globalización.

La globalización y la economía mundial imponen –hoy más que nunca– restricciones a las políticas nacionales. Sin embargo, siempre existen márgenes de maniobra para la política pública pero ello requiere coraje y voluntad de la autoridad pública y liderazgo político, lo que no suele ser abundante en los años que corren. Aun en el difícil contexto actual, con un modelo de apertura, libre mercado y rol subsidiario del Estado, es posible implementar distintas estrategias de desarrollo y alternativas de política pública.*

Coincido, entonces, con Ferrer en que ha llegado la hora de avanzar en la región con un replanteamiento estratégico. Sólo indicaré algunos lineamientos centrales que, en mi opinión, deberían ser trabajados y que dicen relación especialmente con la inserción internacional:

1. Inserción selectiva y cuidadosa, vale decir no indiscriminada, que haga énfasis en sectores y empresas capaces de aportar mayor

* Comparemos, por ejemplo, con el modelo de desarrollo que siguió Chile desde fines de los años treinta hasta comienzos de los setenta. Gobiernos de distintos tintes políticos como Aguirre Cerda, Ibáñez, Alessandri, Frei y Allende se insertan dentro de la concepción del modelo de industrialización y un rol activo y productor del Estado. No obstante, dentro del mismo modelo tales gobiernos adoptaron estrategias de desarrollo distintas pero que en esencia no vulneraban el patrón básico de desarrollo.

valor agregado nacional. Sin renunciar al dinamismo de las exportaciones, se debe apuntar a generar apropiadas articulaciones entre las exigencias de una economía abierta y las necesidades de la integración interna. Sólo así se logrará combinar los beneficios derivados del mercado mundial con la indispensable acumulación endógena que exige un desarrollo económico menos heterogéneo productivamente y más equilibrado socialmente. Pero ello demanda, al mismo tiempo, modificar la denominada neutralidad del Estado y de la política macroeconómica, movilizándolo activamente al sector privado con todo el apoyo de la capacidad pública en favor de los sectores de actividad con capacidad de generación de valor agregado nacional. En suma, se trata de atacar radicalmente la heterogeneidad estructural porque, como señala acertadamente Aldo Ferrer para América Latina: “La cuestión no se soluciona atendiendo sólo el mercado global. Las exportaciones representan alrededor del 20% del producto mundial. Es decir que, en promedio, la demanda interna de los países absorbe el 80% de la oferta. En Argentina y Brasil, y otros países de América Latina, la proporción es aún mayor”.*

2. Ligado a lo anterior se encuentra la urgencia de una propuesta productiva que coloque el acento en las PyMES. Éstas, especialmente hoy día, gracias a los sistemas de información y comunicación modernos y a la denominada sociedad del conocimiento, pueden llegar a convertirse en el eje de una nueva estrategia con mejor inserción internacional y mayor potencial de acumulación endógena. En efecto, un decidido apoyo crediticio y tecnológico por parte del Estado, junto a las posibilidades que ofrecen los sistemas modernos de información y de comunicaciones, debiera facilitarles a las Pymes un aumento sustantivo de la productividad, un acceso inédito al mercado, a los clientes y a los proveedores, para posicionarse con mayores oportunidades en la economía nacional e internacional. La modernización de las Pymes debiera ayudar, al mismo tiempo, a resolver la crítica situación de desempleo estructural y de subempleo que vive la región, ya que ellas son responsables del 80% de la ocupación en nuestros países.

3. El potencial productivo de una economía que aproveche tanto las fuerzas dinámicas externas como las internas tampoco puede tener una postura neutral frente al capital extranjero. Le corresponde a la macroeconomía orientar el capital de largo plazo en favor de aquellos sectores productivos con mayor valor agregado nacional

* Ferrer A., *Argentina y la Globalización*, ob. cit.

potencial. Al mismo tiempo, la política pública debe regular el capital financiero para minimizar las crisis derivadas de los movimientos especulativos que tanto daño han hecho a las economías de la región en los últimos años. Ahora bien, para alcanzar este propósito, los distintos países de América Latina debieran alcanzar un consenso en las políticas de orientación y regulación sobre el capital extranjero de manera tal de evitar entre nuestros países la competencia desleal en la atracción del capital internacional.

4. Enfrentar el desempleo estructural tanto con políticas productivas que atiendan el aumento de la productividad de los sectores atrasados y de las PyMES como también mediante políticas sociales que garanticen el salario de los desocupados, mediante seguros de desempleo y formas de educación y capacitación permanentes de la fuerza de trabajo. Para que la denominada flexibilidad laboral no se convierta en una tragedia social y política debe asegurarse tanto el perfeccionamiento profesional y técnico permanente de los trabajadores como su protección salarial frente al desempleo. De no ser así, la denominada flexibilidad laboral se convierte estrictamente en un mecanismo de aseguramiento de la ganancia empresarial y del deterioro de las condiciones de vida de la fuerza de trabajo. Y esto a la larga conduce a bloquear el crecimiento y a una tragedia social y política.

5. Rediscusión de los temas multilaterales, en el marco de la Organización Mundial de Comercio, ya que los compromisos establecidos en la Ronda Uruguay resultaron en inaceptables imposiciones para los países de menor desarrollo, tal como lo ha destacado recientemente el profesor Stiglitz. Especialmente en los temas de propiedad intelectual y en servicios debe existir un trato diferenciado entre países desarrollados y subdesarrollados, de otra forma se cerrarán definitivamente las oportunidades para que los países de América Latina puedan avanzar en el sector industrial y en servicios, que son los únicos realmente dinámicos en los mercados mundiales. Igualmente, los países del Norte no pueden continuar con fronteras proteccionistas infranqueables para los productos agropecuarios y los textiles, imposibilitando así el acceso a esos mercados. Finalmente, la retórica aperturista no resiste más la utilización de las medidas *antidumping* como forma de protección de mercado por parte de los países industrializados, lo que ha sido manifiesto en la política comercial de los Estados Unidos.

6. De la misma forma como hay que construir una nueva estrategia que permita una más eficiente y provechosa inserción

internacional de la región, también nuestros países deben concertarse para bregar en favor de una más adecuada institucionalidad internacional que le dé gobernabilidad a la globalización, acorde con los intereses de los países de menor desarrollo. Una nueva arquitectura internacional resulta indispensable reconociendo que el orden de la posguerra respondía a otra fase de la globalización. Ya nos hemos referido a la OMC, la que no puede seguir imponiendo las lógicas puras y duras de los países del Norte. Al mismo tiempo, se requiere una arquitectura financiera mundial con capacidad para regular las inestabilidades y la especulación de los capitales de corto plazo.

Como señala Alexis Guardia: “El FMI no sale indemne de la tormenta asiática, como tampoco el BRI (Banco de Arreglos Internacionales), cuyas normas para el sistema bancario en lo que se refiere al endeudamiento de corto plazo fueron superadas y el propio Banco Mundial debió enfrentar una emergencia inesperada. Pero es sobre el FMI donde recae el grueso de las críticas, ya sea por la incapacidad que habría tenido esta institución para prever este tipo de crisis que comentamos o por las rigideces que mostró para enfrentarla. Los instrumentos clásicos del FMI para tratar la crisis de balanza de pagos se han mostrado poco adecuados, pues la crisis del sudeste asiático no tiene que ver con inflaciones fuertes derivadas de un déficit presupuestario incontrolable. Más bien, el problema tiene que ver con la volatilidad que tienen los capitales de corto plazo y la crisis de liquidez que enfrentaron estas economías emergentes”.*

Integración y Mercosur

El replanteamiento de la inserción internacional de nuestros países, como componente básico de una nueva estrategia de desarrollo, debe colocar en un lugar relevante al Mercosur y a la integración regional de Sudamérica.

El proyecto de integración regional dice relación tanto con el esfuerzo de trabajar en favor de la reconstrucción de un sistema multilateral de comercio más justo y una efectiva arquitectura financiera internacional, como también dice relación con la urgencia de lograr una inserción económica que ayude a la recuperación del dinamismo económico, disminuya la vulnerabilidad del sector

* Guardia A., *Desde el Epicentro de la Globalización*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, 2001.

externo, favorezca la creación de empleos y reduzca las desigualdades sociales de nuestros países. Vale decir, la integración de Sudamérica y el Mercosur deben ser vistos como una iniciativa que minimice los riesgos de la globalización y que ayude también a potenciar sus beneficios.

Un mayor peso en los debates internacionales en la actual fase de la globalización es más relevante que nunca. En efecto, la crisis de los años ochenta colocó a nuestros países virtualmente fuera de la discusión de los grandes temas de la Ronda Uruguay, subordinándolos a las posiciones de los Estados Unidos y de los países del Norte. Fue allí donde se consumaron tanto los lamentables compromisos sobre propiedad intelectual y servicios así como la apertura indiscriminada en bienes, con la deliberada restricción de agricultura y textiles por ser sectores competitivamente débiles en los países industrializados. También como consecuencia de la debilidad de nuestros países en la década de los ochenta, el Banco Mundial y el FMI impusieron el *Consenso de Washington*. En suma, la profunda crisis económica y política de nuestros países en los años ochenta les impidió actuar de consuno en los grandes temas que, en los hechos, fijaban la nueva institucionalidad jurídica de la actual fase de la globalización, privilegiando los intereses del Norte.

Consecuentemente, lo que ahora corresponde, más que nunca antes, es que nuestros países adopten posiciones comunes frente al orden comercial y financiero internacional. En particular, habría que rediscutir en el seno de la OMC los temas sobre propiedad intelectual y servicios, con una óptica muy distinta a la de la Ronda Uruguay. Habrá que replantearse estos temas considerando las necesidades urgentes de nuevos desarrollos productivos, indispensables para la generación sustantiva de valor agregado nacional tanto en bienes como en servicios. De la misma forma, dada la manifiesta vulnerabilidad frente a los capitales especulativos de corto plazo, no queda más alternativa que cuestionar como bloque sudamericano las políticas del FMI y demandar una institucionalidad más apropiada y equilibrada, con medidas de política capaces de dar fluidez a los recursos internacionales, pero que al mismo tiempo, minimicen la especulación financiera.

La integración regional, junto a la necesidad de participar decididamente en un esfuerzo en favor de “gobernar la globalización”, debe ayudar también en el replanteamiento de una estrategia de inserción más eficiente y beneficiosa para nuestros países, acorde con la actual fase de la globalización. Y ello se podría hacer, sobre la base de los siguientes lineamientos:

En primer lugar, sobre la base de la diversificación productiva y exportadora desde los recursos naturales hacia bienes y servicios con mayor valor agregado, lo que en las actuales condiciones del desarrollo capitalista debe tener como punto de referencia el mercado ampliado del Mercosur e idealmente de toda Sudamérica. Como ha sido demostrado por la ALADI, el comercio entre los países de la región es cualitativamente distinto a los flujos de intercambio entre nuestros países y el resto del mundo. En efecto, el comercio intra-ALADI es especializado en manufacturas y se caracteriza por una intensidad tecnológica relativamente elevada. Al mismo tiempo, las preferencias comerciales en los acuerdos intra-ALADI actúan como decididos impulsores de las exportaciones de manufacturas entre nuestros países, debido a las ventajas competitivas poco nítidas que presentan los productos de la región. Consecuentemente, “...la extensión de las preferencias intra-ALADI podría generar nuevos flujos de comercio entre los países miembros. O sea, el potencial de desarrollo del comercio intra-ALADI que se puede evaluar como muy positivo para los países de la región, parece muy lejos de haberse agotado.”*

El Mercosur, en particular, siendo un mercado de 215 millones de habitantes, con un PBI de 1.200 billones, representa un mega mercado de significación mundial. En consecuencia, si éste funcionase efectivamente como un mercado ampliado, sin barreras al comercio, con normas claras, mejores acceso de infraestructura y aduanas amigables, estaríamos en presencia de un espacio inmejorable para avanzar en la superación del limitado perfil productivo de los países de la región, con consecuencias ventajosas en la inserción internacional.

En segundo lugar, una modernización productiva que coloque en su centro a las PyMES no puede eludir las potencialidades de mercado que significa la integración regional. Compatibilizar normas y códigos de las supercarreteras de la información es muy factible en el Cono Sur del continente a propósito de masificar la información de proveedores y clientes, acceso a tecnologías y otros aspectos propios de toda estrategia de negocios. Consecuentemente, cualquier esfuerzo serio de potenciar, por ejemplo, el comercio electrónico de las PyMES debiera incluir al Mercosur como principal mercado de destino.

* ALADI, “Definición de una Estrategia para la Preservación de las Preferencias Intra-ALADI en el Acuerdo que establecería el ALCA”, ALADI/SEC/Estudio 132, 26 de marzo de 2001, Secretaría General, Montevideo.

En tercer lugar, el desarrollo de la infraestructura como fundamento para mejorar la eficiencia productiva y exportadora, en la actual fase de globalización, resulta indispensable. La integración energética, en telecomunicaciones, en el desarrollo de puertos y corredores bioceánicos se podría multiplicar con nuevos y más sólidos compromisos integracionistas en Sudamérica y entre Mercosur y el resto de los países de la región.

En cuarto lugar, una estrecha coordinación de políticas en el ámbito de la inversión extranjera en vez de la actual perversa competencia por su atracción, en un contexto de fortalecimiento de la integración, debiera facilitar tanto la orientación del capital hacia aquellos sectores de actividad capaces de incorporar valor agregado y generar empleo como controlar las dinámicas especulativas del capital de corto plazo.

Los cuatro aspectos señalados son sólo algunas indicaciones sobre el rol de la integración y del Mercosur en favor de un replanteamiento de la estrategia de desarrollo, que incluya una mejor inserción internacional. Por cierto, están además las articulaciones sociales, culturales, jurídicas y políticas respecto de las cuales la integración debiera desempeñar un papel trascendente habida cuenta de una larga historia común y dos idiomas que se entienden sin mayores dificultades.

El Mercosur amerita comentarios más destacados. A la fecha es el proceso de integración más avanzado y relevante de América Latina, lo que debe ser considerado un activo para continuar en una marcha positiva en favor de la integración. No se pueden desconocer los notables logros alcanzados por el Mercosur, desde su formalización hasta mediados de 1998, con sus positivos efectos económicos en cuanto a la atracción de capitales, desarrollo de la infraestructura subregional y el alto dinamismo comercial entre los países participantes del bloque. Paralelamente, la coordinación política y el compromiso con la democracia han sido experiencias inéditas, alcanzando su máxima expresión y efectividad, cuando el Mercosur impidió la materialización de un golpe de Estado en el Paraguay.

Sin embargo, a partir de mediados de 1998, con las crisis asiática y rusa, se puso en evidencia tanto la vulnerabilidad financiera de los países del Mercosur como la fragilidad del bloque. En efecto, la crisis internacional generó un serio debilitamiento económico en los cuatro países de la subregión y se exacerbaron los conflictos comerciales, en particular a partir de la fuerte devaluación brasileña a comienzos de 1999. La inexistencia de mecanismos de coordinación

macroeconómica, las disputas comerciales sectoriales y la insuficiencia de un mecanismo eficiente para la solución de controversias, se tradujeron, en definitiva, en una reducción del comercio intra Mercosur y prácticamente en la paralización de las negociaciones.

Recientemente, las modificaciones arancelarias de fines de marzo del 2001 en Argentina, aun cuando no afectaron directamente a los países del bloque, sí han impactado sobre Chile, haciéndole perder a este país los beneficios de acceso al mercado vecino derivados de un compromiso formalmente establecido en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 35), suscrito en 1996.

En suma, la devaluación del real y la reciente modificación arancelaria argentina y sus efectos en los conflictos comerciales intra-Mercosur y los que se han presentado con Chile, han puesto en evidencia la fragilidad de la normativa vigente en el esquema integracionista, en particular para enfrentar los períodos de crisis. Las dificultades del Mercosur son tan serias que incluso se ha llegado a conversar sobre la posibilidad de retroceder hacia una Zona de Libre Comercio dadas las dificultades de sostener el arancel externo común, por las modificaciones arancelarias argentinas y otras perforaciones que ha experimentado la Unión Aduanera.

Tanto los éxitos que tuvo el Mercosur hasta mediados de 1998, como la crisis que hoy enfrenta, obligan a una lucha firme y generosa en su defensa. Lo demandan su potencial para enfrentar los desafíos de la inserción internacional de nuestros países así como el rol que puede llegar a desempeñar para ayudar a la construcción de un sistema financiero y comercial más justo. Sin embargo, hay que reconocer que habrá que realizar un inmenso esfuerzo, especialmente de parte de Brasil y de Argentina, para recuperar el accionar del bloque y potenciar sus beneficios hacia el conjunto de Sudamérica. Las perspectivas de que el Mercosur avance hacia etapas superiores de desarrollo se encuentran vinculadas tanto con un propio esfuerzo interno para garantizar normas estables y previsibles en las relaciones económicas intrabloque, el trato igualitario entre sus miembros y, también, con la definición de un mecanismo de negociación flexible para atraer a otros países hacia el bloque.

Consecuentemente, un primer ámbito de preocupación dice relación con un conjunto de iniciativas necesarias para la consolidación y profundización del proceso integracionista al interior del Mercosur. Entre éstas se pueden destacar: un real y efectivo mejoramiento de su institucionalidad; garantizar reglas estables y transparentes, que impidan que las crisis internas se traspasen a

los vecinos; establecer algún grado de coordinación macroeconómica; definir reglas similares frente a la inversión extranjera, tanto entre los países como al interior de éstos entre las diferentes regiones; elaborar mecanismos de diferenciación y protección en favor de los países y sectores de menor desarrollo.

La iniciativa de “relanzamiento” que surgió precisamente como consecuencia de la crisis de los últimos años intentaba avanzar en algunos de los aspectos aquí señalados.* Sin embargo, no se logró avanzar en ese propósito por la profundidad de la crisis en Argentina y por la postura hegemónica de Brasil con relación a los otros miembros del bloque. Consecuentemente, Argentina y Brasil debieran superar su inmediatismo, sus pretensiones hegemónicas y sus enfrentamientos, los que han hecho perder fuerza política al bloque y lo han desperfilado a nivel internacional. Como acertadamente señala Pinheiro, el Mercosur para Brasil y Argentina significa lo mismo que la Unión Europea ha significado para Alemania y Francia. Por tanto, crece la necesidad de que ambos países hagan converger sus estrategias, teniendo en cuenta los intereses regionales y los requerimientos de inserción en la economía mundial.

Sin altura de miras, sin una visión que supere los estrechos intereses nacionales no será posible convertir al Mercosur en un efectivo proyecto integracionista y menos podrá llegar a ser un aglutinador del resto de los países de Sudamérica. Porque traspasar las dificultades internas a los países miembros del bloque o a los socios, le quita credibilidad al proceso de integración. Tanto la devaluación del real como las medidas de protección de Argentina han acentuado las dificultades económicas y políticas en el seno del Mercosur y con relación a sus socios. Los enfrentamientos han sido muy ácidos, especialmente entre argentinos y brasileños, lo que ha obligado muy recientemente a buscar un acuerdo en torno a un mecanismo de salvaguardias sectoriales como forma de compensación de las devaluaciones del real, lo cual es alentador aunque todavía no hay garantías sobre el éxito de tal mecanismo.

Un segundo ámbito de preocupación tiene que ver con lo siguiente: si el Mercosur desea convertirse en un efectivo eje de referencia de la integración sudamericana, deberá tener flexibilidad, manejar plazos realistas y elaborar mecanismos ad-hoc para favorecer la

* El “relanzamiento” fue una iniciativa de mediados del año 2000 que buscaba un esfuerzo en estabilidad macroeconómica, con calendario en metas fiscales y de inflación; un compromiso de reforzar la institucionalidad y una mayor decisión en cuanto a apertura internacional.

convergencia entre países que tienen estructuras económicas distintas y grados de apertura disímiles *vis à vis* la economía mundial.

En este segundo ámbito, la experiencia de desencuentros entre Chile y el Mercosur viene al caso. Como se sabe, Chile tiene grados de protección y formas de inserción internacional distintos al del Mercosur. El arancel parejo versus el arancel escalonado y los diversos grados de apertura de las economías han estado presentes en las relaciones de Chile con el Mercosur desde los inicios del bloque. Estas diferencias se convirtieron, en definitiva, en uno de los principales obstáculos en las negociaciones para el ingreso de Chile al Mercosur, que culminaron sin éxito en la reunión presidencial de Florianópolis, en diciembre del año 2000.*

Estructuras económicas disímiles y una diferente manera de visualizar la inserción internacional han tenido, en las relaciones Chile-Mercosur, mayor fuerza que las voluntades políticas expresadas por los Presidentes en favor de la integración. Ellas han terminado por constituir un fuerte dique de contención en los intentos de hacer del Mercosur un factor aglutinador, en el plano económico, de todo el Cono Sur. He destacado las negociaciones de Chile con el Mercosur porque dicen relación con la necesaria flexibilidad que deberá tener el bloque para aglutinar países con realidades internas distintas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que aunque Chile, desde el inicio de la década de los noventa, ha privilegiado un entendimiento especial con los Estados Unidos, por la vía NAFTA o TLC, no se puede desconocer que recientemente está encontrando limitaciones objetivas en su estrategia de desarrollo, por lo cual una integración más profunda al Mercosur pudiese resultar muy importante para repotenciar su crecimiento. En favor de esta argumentación se puede destacar en primer lugar, que la profundización de los vínculos con el Mercosur significaría una ampliación de los mercados para la industria chilena, con efecto de mayor estímulo a las PyMES, de incentivo a la creación de empleo y con difusión de economías externas a otros sectores de actividad vinculados a la industria. Ello también debería traducirse en una mayor demanda desde los países vecinos en favor del comercio de servicios.

En segundo lugar, vínculos estrechos con el Mercosur debieran multiplicar tanto las inversiones extranjeras en Chile como las inversiones de Chile en el Mercosur. Las señales que se reciben desde

* Pizarro, R. "Mercosur: Análisis de una Década, Presentación en Seminario de la Fundación Memorial de América Latina." Paper, Sao Paulo, 4 de abril de 2000.

Europa, Asia y los Estados Unidos valoran un mercado ampliado de más de 200 millones de habitantes en el que pueda fluir un comercio de bienes y servicios sin mayores trabas y para materializar inversiones en los más variados sectores de actividad. En particular, la incorporación de Chile al Mercosur debiera abrir espacios a inversiones inéditas en puertos, caminos, pasos fronterizos y aduanas, convirtiendo en realidad el anhelo de contar con corredores oceánicos modernos que, a través de Chile, faciliten el flujo comercial entre el Pacífico y el Atlántico. Simultáneamente, las inversiones de Chile en los países del Mercosur, que representan la mitad del total de sus inversiones en el exterior, debieran ampliarse aún más gracias a los compromisos de liberalización y a los acuerdos para evitar la doble tributación.

Por fin, la evaluación de beneficios sólo desde la óptica económico-comercial resulta insuficiente para comprender en su completa dimensión la integración plena entre nuestros países. Porque no puede atribuírsele una importancia menor al hecho de establecer una más estrecha trayectoria común entre vecinos para consolidar y profundizar la democracia, para fortalecer la defensa y desarrollo de nuestros fundamentos histórico-culturales, y para garantizar definitivamente la eliminación de toda tensión bélica entre vecinos. Ser parte de una historia, lengua y geografía comunes, representa un indiscutible potencial para proyectar a nuestras sociedades hacia el desarrollo en el siglo que comienza.

En suma, la incertidumbre que han significado las sucesivas modificaciones cambiarias y arancelarias, con enfrentamientos recurrentes, le han colocado un gran desafío al Mercosur, tanto en su interior como en su relación con los países asociados. Pero existe un desafío mayor que dice relación con el rol indispensable del Mercosur y de la integración de Sudamérica en la actual fase de globalización. Y este desafío es el que debiera tener preeminencia por sobre la defensa de intereses nacionales de corto alcance.

COMENTARIOS

Regionalización y globalización; algunos comentarios

ARTURO O'CONNELL

Me voy a referir a tres o cuatro puntos de los temas que se han estado discutiendo.

El primero es con respecto a la regionalización de la economía mundial. Desde ciertas perspectivas la regionalización –y sobre todo la regionalización en el sentido de la constitución de nuevas esferas de influencia, con base en algunos grandes países industrializados– se da como un hecho. Algunos creen que es un hecho ponderable y que el destino de Puerto Rico es el mejor destino que puede esperarnos a todos los países de América Latina. Y otros creen que es deplorable. Pero, casi todos, sostienen que constituye un hecho ineludible.

Sin embargo, por ejemplo, el estudio más completo que conozco sobre esto, que es el realizado por algunos consultores del ex GATT, ahora OMC –que han hecho el esfuerzo de analizar la regionalización de la economía mundial desde las guerras napoleónicas en adelante– muestra que durante ciertos

*Director de la Maestría en Procesos de Integración Regional en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires y Profesor de la Flacso (Buenos Aires) y de la sede en esa misma ciudad de la Universidad de Bologna.
Fundador y Director del Centro de Economía Internacional (CEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Ex Secretario General de Flacso.
Ex miembro del Directorio del Banco Central de la República Argentina, entre 1986 y 1988.*

períodos, ciertas décadas, hay alguna tendencia hacia la regionalización pero que después desaparece. O sea, en este terreno de la regionalización, como en muchos otros, parece haber una dificultad persistente que conduce a confundir ciclos pasajeros con tendencias que estarían aquí para quedarse para siempre.

Por otro lado, como muy bien lo planteaba el embajador Pinheiro Guimaraes, lo que están apareciendo son regiones nuevas, y esto es muy importante para nosotros en el hemisferio occidental y en particular en el Cono Sur del hemisferio occidental. Yo soy cauteloso en general con las predicciones de futuro, en las cuales hemos errado economistas y todos los demás de manera escandalosa. En particular, con respecto a las perspectivas acerca de China, tengo más dudas de las que parecen tener la mayor parte de los analistas y de nuestros colegas. Muchos opinan que China va a ser en veinticinco años la economía más grande del mundo; algo parecido puede pasar con la India; como también podría pasar con algunos espacios de la ex Unión Soviética, y así sucesivamente. Por lo tanto, no podemos despreciar el hecho que el mundo en realidad se está moviendo, como muy bien decía Pinheiro Guimaraes, hacia una radical multipolaridad. A veces me preguntan cuál creo yo que es el fenómeno más importante de las últimas décadas y de las próximas décadas en el mundo. Yo creo que es la *asiatización* de la economía mundial, el hecho que el centro de gravedad de la economía mundial se está desplazando hacia la cuenca del Pacífico. El fenómeno se puede verificar, por ejemplo, en las cifras de transacciones en la cuenca del Pacífico versus las de transacciones en la cuenca del Atlántico. Deberíamos ser enormemente cautelosos y pensar muy bien cómo nuestros países se insertan en una economía que ya no está dominada, o no va a estar dominada por el Atlántico Norte.

Nosotros, en el Cono Sur del hemisferio occidental, hemos tenido histórica y tradicionalmente, no sólo antes de ayer sino por décadas, una relación intensa con otras áreas del planeta que no están exclusivamente en el hemisferio occidental. Es muy importante, entonces, reconocer dos cosas. En primer lugar, no hay una fatalidad histórico geográfica por la cual tenemos que integrarnos a alguna de las grandes potencias industriales de turno. Por el otro lado, que surgen esas áreas nuevas que son las que están dominadas por mayor dinamismo y con las que deberíamos intensificar nuestro intercambio en todos los terrenos.

El segundo tema que quería suscitar es un tema que a mí me preocupa especialmente. Para ponerle un título, llamémoslo *países versus proyectos*. Se habla mucho de que Estados Unidos quiere

esto, y Argentina no quiere o sí quiere esto. ¿De qué estamos hablando? Creo que hay muchas Argentinas e incluso muchos Estados Unidos. Quien haya estado conectado con las negociaciones del lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sabe que en Estados Unidos había profundos debates respecto a esta propuesta. En general, la tónica del gobierno de los Estados Unidos era la de no estar a favor del lanzamiento de unas negociaciones sobre el ALCA. Había un sector ligado a algunas empresas importantes de Estados Unidos que sí estaban de acuerdo pero, paradójicamente –porque como voy a decir inmediatamente no es una cosa particularmente beneficiosa para nuestros intereses– fueron nuestros gobiernos, y en particular el gobierno argentino, quienes tuvieron un papel preponderante en plantear la importancia de que se discutiera la constitución de esa Área de Libre Comercio.

Vuelvo sobre lo que afirmé antes: se habla de *políticas de los Estados Unidos*. Una de las características más notables de la política de los EE.UU. es su enorme variación. Participé en la década de los ochenta en unas negociaciones inacabables sobre la reforma de los estatutos del Banco Interamericano de Desarrollo. El delegado de los Estados Unidos –que era un subsecretario del Tesoro– insistía en que había que liquidar la palabra *subsidio* cada vez que apareciera. Eso me hacía acordar la famosa frase de Goering: “Cuando oigo la palabra *cultura* me llevo la mano a la cartuchera”. ...cuando oigo la palabra *subsidio* me llevo la mano a la cartuchera, podría haber dicho nuestro joven interlocutor. Llegó un momento, en que hartado ya de una negociación interminable le dije: “Mirá, Jim, estas cosas no son así; hay que tomárselas con menos empeño. Ustedes, a principio de los años sesenta, nos obligaron a todos los países de América Latina a tener una oficina de planificación. Si uno no tenía una oficina de planificación y un plan de desarrollo, no podía recibir fondos de la Alianza para el Progreso”. En Argentina esto fue terrible porque en aquel momento, planificación era igual a comunismo y el gobierno del pobre Arturo Frondizi, que pese a sus mejores esfuerzos estaba acusado de agente soviético..., y que finalmente fue volteado por un golpe militar en 1962 bajo esa imagen, creó casi clandestinamente lo que fue el Consejo Nacional de Desarrollo. Fíjense que se llamaba Consejo Nacional de Desarrollo; la palabra *planificación* no estaba. En muchos otros países sí porque no había esa obsesión *macarthysta*. A principios de los sesenta esto era así. La política de los Estados Unidos preconizaba que había que tener plan, había que tener gobierno, había que tener planificación, había que tener subsidios, orientar, desorientar, etcétera. Veinticinco años

después: “¡No! Todo eso hay que descartarlo”. ¿Quién es Estados Unidos? Estados Unidos es una variedad en movimiento, con grupos sociales que presionan por distintas cosas, y esto da una resultante complicada. Esa es una de las razones por las cuales la política de alinearse con la potencia de turno, nos puede dejar continuamente descolocados. Uno se alinea en una postura para que en poco tiempo, al cambiar totalmente el libreto, sea necesario realinearse. Algunos países parecen querer caer nuevamente en esto, ofreciéndose con contingentes militares que nadie les ha pedido. Entonces, creo que una de las cosas que nos llevan a continua confusión es la no distinción entre países y programas.

Creo que en lo que tenemos que ponernos de acuerdo es en que la globalización existe y que es un hecho, aunque también es cierto que puede derrumbarse en alguna circunstancia. Hay autores, mencionados por Aldo Ferrer y otros, que guiados por algunos criterios cuantitativos dicen que hubo tanta o más globalización a fines del siglo XIX y principios del XX que ahora. Yo no digo que eso signifique automáticamente que estamos al borde de una catástrofe como la Primera Guerra Mundial o la crisis de entreguerras, pero el hecho es que ya existió y que los procesos de globalización no necesariamente son lineales. Eso puede ocurrir o puede no ocurrir, pero de lo que uno no puede estar seguro es de que nunca más vaya a haber una gran crisis. El hecho es que por ahora la globalización está ahí y lo más probable –la mejor hipótesis de trabajo– es que va a estar ahí.

En el marco de esa globalización, creo que la discusión debe plantearse acerca de programas, de visiones, de cómo se encara mejor el desarrollo de cada uno de nuestros países e incluso cómo se encara mejor el desarrollo de los Estados Unidos. A los Estados Unidos le fue bien en estos cuatro o cinco años últimos pero no le había ido tan bien en todos los años anteriores. A la población de los Estados Unidos le fue muy mal. El salario real de los obreros estadounidenses, desde mediados de los setenta hasta el año 1996 había caído. Entonces, ¿ese proceso era bueno para Estados Unidos? ¿Qué quiere decir “Estados Unidos”? ¿Quiere decir la gran masa de población de los Estados Unidos? ¿Quiere decir algunos banqueros de Wall Street? Además, cuando esos banqueros terminen no pudiendo cobrar los enormes créditos que han dado en todo el mundo, ¿les fue bien? Yo no sé.

Creo que aquí hay un problema muy complejo de visiones que supera una determinación de intereses puramente sociales, porque hay visiones que son equivocadas. Si fuera tan obvio que basta con

tener poder para entender todo lo que pasa, no habría ciencia económica, porque bastaría con estar en un centro de poder, en un centro de información, en un vértice, en alguna determinada posición y a partir de ahí manejarlo todo, manipularlo todo. La sociedad y la economía son una cosa bastante más compleja y hace bastantes siglos que gente muy inteligente está tratando de entender cómo funciona esto. Creo que ni el dueño de un banco de Wall Street ni nosotros sabemos exactamente a qué atenernos. Uno de los primeros actos que tiene que acometer cualquier economista es un acto de humildad y modestia y decir: "No sabemos lo suficiente; nos equivocamos todo el tiempo". Lo único que podemos hacer, es razonar y descartar algunas cosas que son totalmente ridículas, que no suman ni restan, directamente.

Lo que tenemos que discutir, dentro de un proceso de globalización, no es qué le interesa más a un país o a otro, porque ésas son abstracciones. Lo que se debe discutir es cuáles son las mejores políticas para todo el mundo. Hay ejercicio de poder, hay intereses egoístas, hay comportamientos censurables. Pero lo cierto es que difícilmente tengamos éxito si no ocurren dos cosas. Primero, si no logramos alcanzar un cierto *modus vivendi* con las grandes potencias. Si nuestro programa es confrontativo y no da lugar a ningún tipo de transacción, de acuerdo posible con las grandes potencias, creo que vamos a tener algún problema. Segundo, si no cambian las condiciones de una economía internacional que esas mismas grandes potencias no han sabido hacer funcionar decentemente. Es una economía tremendamente inestable que genera una cantidad de problemas en el mundo entero, incluso en sus propios países pero que a nosotros nos golpea muchísimo más.

El reciente Premio Nobel Joseph Stiglitz decía que las economías emergentes son como un pequeño bote de goma en un mar de oleaje tremendo. Estoy muy de acuerdo con lo que afirma Aldo Ferrer. Podemos elegir mejores políticas dentro de la globalización, pero somos un pequeño botecito en un mar con oleaje muy fuerte. Tratemos de convencer a algunos de los que tienen barcos un poco más grandes de ver cómo calmamos el oleaje. Creo que eso es muy importante. En su momento, a través de la voz de la CEPAL, de la voz de Raúl Prebisch, de la voz de la UNCTAD en los cincuenta y los sesenta, nuestros países tuvieron la capacidad de hacer propuestas para el mundo entero y no solamente propuestas para nosotros. Era una propuesta de reordenamiento global. En los setenta, bajo la versión del nuevo orden económico mundial, también se hizo.

Se puede discrepar con cada una de esas propuestas pero lo

importante es la ambición. Supimos salir de nuestro pequeño hueco en la economía mundial y plantear una solución para toda la economía mundial. Es curioso que en este periodo en el que todos reconocemos la existencia de la *globalización* no tenemos planteos para la economía mundial. Tenemos planteos apenas para nuestras cosas acotadas, y ello con todos los conflictos que ya hemos mencionado. Por ejemplo, fíjense en las peleas fenomenales que tenemos en nuestro pequeño rinconcito del Mercosur y la incapacidad para darnos una política para cuatro países, cuando de lo que aquí se trata es de darnos una política para ciento ochenta y pico de países que somos en el mundo. Esto es decisivo y es una voz ausente. El hecho de ser incapaz de tener un planteo con respecto a la economía mundial es uno de los fracasos más grandes de América Latina en esta década.

No hay que creer que los conflictos son siempre entre países. No; lo que hay normalmente son conflictos de políticas. Yo no estoy en desacuerdo con que haya un organismo del tipo del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo. En un mundo de tanta variabilidad financiera se necesita un organismo estabilizador. Se trata de controlar la variabilidad, y se necesita un organismo que apoye esto. Con lo que estoy en contra es con la mayor parte de las políticas que propicia el FMI porque creo que son antitéticas con los propósitos que debería cumplir en el plano mundial. Aquí tenemos otro tema: programas, responsabilidad ante el mundo.

Pasando al hemisferio occidental, la idea de construir algo que se parezca a un área económica en el hemisferio occidental supera la imaginación de esas mitologías muy tradicionales que llegaron hasta la Edad Media en Europa, que fabricaban esos animales raros, mitad de una cosa y mitad de otra. ¿Qué es económicamente este hemisferio occidental? No existe el hemisferio occidental económicamente. Es un invento que continuamente se reitera desde algunos sectores de Estados Unidos desde 1889, en la primera conferencia panamericana. Es un *lecho de Procusto* en el cual no entra, de ninguna manera, este continente. Este continente tiene una parte norte que sí está ligada fuertemente a la parte más norte, me refiero al Caribe, Centroamérica, México, claramente. Y tiene una Sudamérica –sobre todo un Cono Sur en el sentido amplio de la expresión– que no está sino ligado marginalmente al norte de este continente, que tiene relaciones estrechísimas con la Unión Europea, –que sigue siendo el primer cliente del Mercosur–, que tiene relaciones por supuesto estrechas a escala intrarregional y tiene relaciones con otras áreas del mundo.

Entonces, ¿qué es esto de intentar constituir un área de comercio, un área económica en el hemisferio occidental? Es uno de los disparates más extraordinarios, que sólo entran en la imaginación de algunos colegas del Norte que no logran entender que América Latina no es sólo México, ni tampoco es Centroamérica. Que la idea de construir un área económica del hemisferio occidental haya experimentado cierto avance, es uno de los desatinos más grandes en los que estamos metidos. Insisto que la responsabilidad les cabe más al gobierno argentino y a algunos otros gobiernos latinoamericanos, que al gobierno de los Estados Unidos, que en el año 1994, mayoritariamente no quería discutir el tema del libre comercio en la cumbre de Miami.

Con respecto ya específicamente al Mercosur, creo que es un gran éxito y que no vemos el bosque por las ramas. Algunos sectores, en particular en Argentina, han sido de una enorme eficacia para levantar un tremendo barullo acerca de sus problemas sectoriales, la mayor parte de ellos producto no del Mercosur sino de la apertura global a la economía mundial, como ocurre con la industria del calzado, por ejemplo, que ya tenía dificultades antes de que se construyera nada que tuviera que ver con el Mercosur. Como muy bien dijo Aldo Ferrer, con respecto a la recesión, que genera una caída de demanda para las industrias argentinas muchísimo más grande que cualquier cosa que le pueda originar una caída de ventas a Brasil.

De cualquier manera, acá hay algo raro porque en Argentina se habla continuamente de invasión de productos brasileños y de incapacidad de vender a Brasil. Sin embargo, el balance comercial sigue mostrando que Argentina vende más a Brasil que lo que compra. Si todo el mundo dice que compramos todo a Brasil y no le vendemos nada, esas cifras deben ser producto de la imaginación del Instituto de Estadística de Argentina (INDEC), porque ese superávit comercial no es un invento de las cifras de fuente brasileñas.

Creo que el Mercosur ha sido un éxito y que el problema es que todos los países del Mercosur somos víctimas de una situación económica internacional que a partir de 1997-1998 se deterioró enormemente. En vez de ver esto como un problema de economía internacional, en vez de levantar un programa para la economía internacional, en vez de tener una visión de la globalización en serio – y no como mero pasaporte a la imposición de políticas neoliberales–, nos hemos empezado a endilgar los unos a los otros esas dificultades. Es más fácil endilgar a Brasil –y a sus supuestas políticas solapadas de devaluación– lo que sucede, que reestructurar nuestra manera

de vivir la globalización o de entender los problemas que tiene esta economía internacional que tanto aprendimos a amar a principios de los noventa.

Continuamente aparece en los titulares: “Brasil devaluó el real”. Brasil no devaluó el real, se lo devaluaron, que es bien distinto. Lamento decir esto que es muy poco elogioso con respecto a la autonomía de Brasil pero es así. Son los mercados los que le devalúan continuamente el real.

A partir de ahí, me pareció extraordinariamente feliz la iniciativa de una coordinación política del Mercosur. En el caso del Mercosur está muy claro que la iniciativa fue política. En la década de los ochenta, cuando Alfonsín y Sarney empezaron a conversar sobre esto, era absolutamente una iniciativa política, clara y fuertemente resistida en Argentina por los medios empresariales –en el caso de Brasil creo que predominó la indiferencia–, y que poco a poco empezaron a ver que esto hasta podía ser un buen negocio.

Creo que sigue latente el hecho de que el peso del mantenimiento, consolidación y promoción del Mercosur va a seguir teniendo que estar en el área política, y esa área política va a tener que conducir estos problemas sectoriales que si existen, hay que tratarlos. Hay que reconocer que existen problemas sectoriales de ajuste, tratar de deslindar la paja del trigo, de lo que es meramente *lobbying* interesadísimo, ver qué es realmente lo que corresponde hacer, y actuar en ese terreno. Porque finalmente se trata de cinco o seis sectores. Punto. Hay que terminar con esto y seguir adelante con el resto. Y sobre todo tener una política que yo llamo de coordinación microeconómica ofensiva, en el sentido de identificar –como se intentó hacer en los ochenta, quizá sin demasiado éxito porque apenas había comenzado– sectores con los que podamos hacer cosas juntos y en los cuales podamos intentar alcanzar algún grado de competitividad a nivel mundial.

Cada uno de nuestros países tiene algunos sectores que pueden liderar un proceso de este tipo. Brasil tiene claramente a EMBRAER. Argentina ha tenido algunos éxitos en exportar reactores atómicos, por ejemplo. No estamos uniformemente tan alejados como para no poder hacer algunas cosas que logren implantarnos en la economía internacional, no solamente como productores de bienes basados en recursos naturales, como muy bien subrayó Jorge Katz en su presentación. Seguramente vamos a tener que hacer algo, sin perder el liderazgo político, en el terreno de la institucionalización del Mercosur para que se puedan dirimir una cantidad de mini-conflictos en órdenes institucionales menores y los Presidentes o sus Ministros puedan dedicar su atención a cosas más importantes.

En esto también hay un gran malentendido que supone que Brasil se opone terminantemente a la institucionalización en el Mercosur y que, en cambio, Argentina sería un paladín de la institucionalización. Esta es una de las mentiras más extraordinarias que se pronuncian habitualmente. Entre otras cosas, Brasil es uno de los pocos que está aportando algo al mantenimiento de la pequeña Secretaría Administrativa del Mercosur en Montevideo. En cambio, cada vez que le han pedido fondos a Argentina para esa Secretaría, ésta no ha sido particularmente rápida en hacer algún desembolso, con lo cual el palabrerío acerca de la institucionalización queda un poco deteriorado.

Como ustedes ven, por algunas cosas que digo sobre Argentina, sobre el gobierno argentino, yo creo y practico la idea de que no hay una Argentina, no hay un Estados Unidos, no hay un Brasil. Hay políticas diferentes. Yo tengo una idea política diferente, en particular, de la que tenía el gobierno anterior de Argentina e incluso de algunas cosas que hace el gobierno actual. Estas reuniones son una maravilla por eso, para ver si nos ponemos de acuerdo entre personas serias y bienpensantes de nuestros distintos países y entendemos que estas fronteras, estos temas de Brasil versus Argentina, países chicos versus países grandes, etcétera, no hay ninguna necesidad de que existan. Podemos entendernos razonablemente entre todos nosotros y formular políticas que sean buenas para nosotros y políticas para el mundo, para estar presentes en la escena mundial.

No estemos presentes solamente para salir corriendo a decir “yo estoy dispuesto a mandar un teniente”, para hacernos presentes en cualquier teatro de conflicto militar, solamente. Me refiero a que estemos dispuestos a hacer una propuesta, por ejemplo, para ver qué hacemos con el Fondo Monetario Internacional. Si no nos gustan sus políticas, ¿qué queremos? ¿Ustedes vieron algún país de los nuestros, algún gobierno de los nuestros haciendo una propuesta en la discusión sobre la nueva arquitectura financiera internacional? He visto una enorme cantidad de propuestas por parte de personalidades e incluso de gobiernos de los países industrializados pero no he visto ninguna propuesta por parte de nuestros gobiernos. No sólo no he visto ninguna propuesta: prácticamente no he visto debate, y por cierto que tampoco en el tema Mercosur-ALCA.

Si en una cosa he insistido en Argentina es en que no ha habido debate de estas grandes opciones de política comercial. En todo caso, el debate ha quedado por un lado constreñido a un pequeño grupo de funcionarios meritorios que están tratando de hacer su trabajo lo mejor posible y, por otro lado, a algunas asociaciones civiles sin

finés de lucro. En el proceso de negociación del ALCA, se ha puesto de moda el que tiene que participar la llamada *sociedad civil*. Esto sí que me hace llevar la mano a la cartuchera muchas veces. Nosotros tenemos repúblicas, tenemos congresos elegidos, tenemos órganos de representación popular elegidos de acuerdo a un procedimiento que a veces tiene algunas fallas pero que son fundamentalmente nuestros órganos de representación. En Uruguay se ha discutido algo el tema en esos órganos de representación, pero en Argentina prácticamente no se ha discutido ninguno de estos grandes temas del Mercosur o del ALCA, ni se ha llamado a los distintos interesados. Los que sí participan de esto son los *lobbies* empresariales. Todo el mundo trata de sacar partido y en algunos casos sus intereses van más o menos de acuerdo con los intereses generales de la colectividad, pero en otros no. Entonces, toda la discusión del Mercosur viene dominada, porque la presencia no es de la representación general del pueblo sino que es la presencia de algunos intereses no siempre convergentes con los intereses generales del país.

Hacia nuevos patrones de globalización

OCTAVIO RODRÍGUEZ

Mi comentario se va a referir a lo que dijeron Samuel Pinheiro Guimaraes y Aldo Ferrer. Gonzalo Rodríguez Gigena me decía que la lectura de Pinheiro Guimaraes le evocó un decir de Methol Ferré, un pensador uruguayo que ha frecuentado la cuestión de las relaciones internacionales. Según Methol, hay quienes pintan miniaturas y quienes pintan grandes cuadros. Gonzalo agregaba que en el caso del trabajo principal de Samuel Pinheiro Guimaraes,* más que un gran cuadro parece un gran mural, dada su “abrangencia”, como se dice en portugués, dada la gran cantidad de temas que abarca. Lo que de alguna manera me sorprende en ese trabajo es el grado de articulación y lógica que alcanza, aun cuando cubre tantos temas de las relaciones internacionales, que son a la vez algo tan vasto.

Mi comentario comienza con algunas

*Ex profesor de la Universidad de la República (Uruguay) y de la Universidad de Campinas (Brasil).
Ex funcionario de la CEPAL y el ILPES.*

* Guimaraes Pinheiro S., *Internacional Political Role of Mercosul*, Preliminary notes, noviembre, 2000

consideraciones económicas, pero quiere llegar al Mercosur enfocándolo desde el ángulo político, lo que de alguna manera sirve para glosar ese modo de ver articulado del trabajo de Samuel Pinheiro Guimaraes. También se refiere al trabajo de Aldo Ferrer, y ello en el siguiente sentido. Ferrer dice que no hubo calidad en las políticas, que se siguió el camino indicado por una globalización vista desde un ángulo fundamentalista. O sea, que no hubo un conjunto de políticas correctas o conducentes. Mirada la cosa desde el ángulo del comentario de Ferrer, de lo que se trata es de referirse a políticas que sí sean apropiadas o conducentes, desde un punto más general que el que en su trabajo caracteriza y examina.

Como comentario a Samuel Pinheiro Guimaraes, de lo que se trata es de indagar sobre ciertos aspectos de las dos primeras observaciones con que él caracteriza las nuevas relaciones internacionales. Una es la aceleración del progreso científico y tecnológico y la segunda es la ampliación y profundización de la reestructuración productiva.

La globalización enfocada desde una perspectiva fundamentalista, que fetichiza el mercado y que sostiene que éste es por definición optimizador –salvo algunas fallas corregibles–, en realidad ignora la bibliografía sobre el progreso técnico y sobre la revolución tecnológica reciente, escrita de 1985 hacia acá. Lo que se infiere de esa bibliografía que reenfoca el progreso técnico –aduciendo que el mismo está lejos de ser un fenómeno exógeno, y que ha de verse como endógeno a empresas y países– es que habrá una tendencia a ritmos diferenciados de progreso técnico entre centros y periferia. Las razones básicas las da Samuel Pinheiro Guimaraes, al aducir que el progreso técnico depende de la inversión en investigación y desarrollo. Las inversiones de los gobiernos de los grandes países y de las grandes empresas transnacionales son enormes, y los países periféricos no pueden aproximarse a los niveles que ellas alcanzan. ¿Cuál es la consecuencia de esto? La consecuencia es que esa disparidad de ritmos de progreso técnico, esa disparidad tecnológica, genera una tendencia al déficit comercial. ¿Por qué? La razón es casi directamente visible. Si reiteradamente, en sucesivas etapas, se corre siempre atrás de los niveles de progreso técnico de los centros, tiende a haber una acumulación aluvial de importaciones de bienes requeridos para producir, porque el progreso técnico los demanda, y que, sin embargo, no pueden ser producidos en las economías de tipo periférico.

Otro tanto pasa del lado de las exportaciones. De alguna manera hay núcleos de exportaciones cuyo dinamismo es más elevado. Esas

son justamente las de progreso técnico más acelerado y en ellas también encuentran sustento dificultades para lograr expansión. Así pues, se perfila una tendencia a la acumulación intensa de demandas de importaciones y a la imposibilidad de expandir concomitante y adecuadamente las exportaciones.

Esta tendencia al déficit comercial posee implicaciones en el ámbito financiero. Eso está demostrado desde hace mucho. Es curioso que la "ciencia" se considera tal cuando predefine y demuestra la optimización que producen los mercados, y muchas veces no mira hacia la interconexión real de los fenómenos. En un documento que casualmente se llama "El mercado común latinoamericano", del año 1959, preparado para la fundación de la ALALC, en el que Prebisch tuvo una influencia decisiva, se muestra que cuando hay una tendencia al déficit comercial, una tendencia atinente, pues, al lado real de la balanza de pagos, los movimientos financieros no pueden ser cualquiera. Es decir, el desarrollo no puede basarse ni en la inversión privada directa desmedida ni en cualquier tipo y dimensión de endeudamiento externo.

Desde una perspectiva política, y pensando que hay –como dice Samuel Pinheiro Guimaraes– una revolución tecnológica en curso, que envuelve grandes modificaciones de la estructura productiva, ¿qué es lo que uno saca de eso? Que la globalización no transcurre mediante sucesivos equilibrios, si no que agrava la tendencia al déficit comercial y crea problemas reiterados en el ámbito financiero.

Entonces, ¿qué es lo que se requiere? Una política de desarrollo. Al pasar y con relación a lo que decía Heymann, hace un momento en realidad estoy hablando de macroeconomía desde un ángulo intervencionista, pero con una perspectiva de largo plazo. Lo que se necesita son políticas tecnológicas y productivas hechas en conjunto, que logren levantar el escollo externo y mantener una tasa de crecimiento sostenida y alta. Pero para esto hay otro ingrediente fundamental, que tiene que ver con la cuestión del empleo. ¿Qué decir sobre este tema? En realidad, con frecuencia se desconsidera que el desempleo ha crecido con fuerza y se mantiene alto. No tengo cifras actuales, pero trabajé este tema en Brasil y en los años 1995, 1996 y 1997, y a pesar de cierta recuperación económica, el desempleo abierto no baja, se mantiene entre 8% y 9.5%. Por otro lado, se hace mucho más difícil ecuacionar los problemas del subempleo, o sea, del trabajo realizado en condiciones de baja productividad. Y lo que no se mira es que ese trabajo que se viene realizando en condiciones de baja productividad constituye un recurso a utilizar, de grandes dimensiones, que no es utilizado por

el modelo actual de globalización perversa. Entonces, se puede pensar en un Estado que incentive una política tecnológico-productiva a largo plazo, que contemple la reabsorción del subempleo, es decir, la elevación persistente de los niveles de productividad de una gran masa de trabajadores.

Sobre lo anterior, se levantan dos cuestiones relevantes. Por un lado, ¿qué está implicando el hecho de reabsorber el subempleo y aumentar la productividad? Está implicando aumentar el excedente y contar de ese modo con los márgenes de ahorro interno que la situación externa requiere. No se trata sólo de una cuestión de ritmos de acumulación; puede haber varios, pero igualmente se necesitan márgenes de ahorro interno suficientes, debido a la restricción externa. La segunda cuestión es que simultáneamente deben crearse mercados. Eso tiene que ver con alguno de los temas que mencionó Roberto Pizarro sobre la necesidad de crear un mercado de realización de la producción que se expande con rapidez. A su vez esto evoca lo que dijo Arturo O'Connell, acerca de hay que pensar políticas que sirvan al mundo. En realidad Prebisch habló de la *industrialización mancomunada*. Lo que Prebisch afirmó, sobre sólida base analítica fue falsificado y vulgarizado. Él decía: si estos países se protegen de manera mínima y decreciente y si los centros se abren a productos industriales, se tendría una *industrialización mancomunada*. Estos países crecerían exportando bienes industriales y los centros podrían crecer más, sobre la base de una industria dinámica que lograría exportar más hacia la periferia.

Aquí hay una idea, no propiamente de *industrialización mancomunada*, pero si uno piensa en países continentales –Brasil, India, etcétera– reabsorbiendo en condiciones de alta productividad el subempleo preexistente, se estaría generando una dinámica de mercado capaz de ayudar a los propios centros. Más directamente, capaz de ayudar a la solución del desajuste entre lo financiero y lo productivo que hay en los propios centros, que se viene transmitiendo a la economía mundial y a lo que todo indica, con repercusiones muy negativas en los países en desarrollo.

La idea es que la salida pase a una política no neutral, donde el Estado tenga un papel decisivo. Pero, uno se pregunta: ¿cuáles son los márgenes de maniobra del Estado hoy? Este es el aspecto de la cuestión política que quería agregar. Aquí traigo a colación una definición un poco modificada de dependencia, que es la de Cardoso y Faletto, que básicamente dice esto: “La dependencia es un tipo específico de relación entre clases y grupos, que implica un basamento del poder del Estado que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior”.

¿Cuál es la idea? Hay un conjunto de clases y grupos sociales que son la base de una hegemonía, pero esa hegemonía no es independiente de un modo de relacionamiento económico y político con el exterior. Lo que uno puede pensar que ha sucedido –según varios de los temas que sintetiza Samuel Pinheiro Guimaraes– es lo siguiente: ha habido un trastocamiento enorme de “la relación estructural externa básica”. ¿En qué consiste? En que la agrupación de intereses internos, por ejemplo, los intereses de grandes grupos internos preexistentes ahora transnacionalizados, o la presencia renovada de las empresas transnacionales, o el nuevo papel de los grupos financieros, hace que sea difícil concebir sobre qué bases se construye una hegemonía para impulsar un modelo de desarrollo viable y eficiente. La idea antes esbozada se parece a la de Kalecki, esto es, sugiere un desarrollo propulsado por el empleo, que supone absorber a niveles de alta productividad el subempleo, y que supone, además, aumentar el mercado interno.

¿Cuáles son los márgenes de maniobra con el trastocamiento de las bases de poder? Creo que ésta no sólo es una cuestión atinente al Estado sino también al gobierno. Los gobiernos han perdido márgenes de maniobra para actuar, sobre todo en las políticas macroeconómicas. No es sólo que la conformación de clases internas se haya desdibujado –en verdad se desdibujó visiblemente– sino que además no hay medios de hacer política. Es lo que parece sugerir con fuerza el caso argentino. No hay forma de hacer políticas conducentes, porque todo depende del modo cómo se mueven los mercados financieros. Hay una supeditación financiera que parece ser clave y decisiva en este trastocamiento de las bases de la hegemonía.

Si algo hay que pensar es que, tal vez, como sugirió Lidia Goldenstein, para reconstituir una hegemonía lo que se requiere son grandes consensos nacionales. Esto tiene que ver con la cuestión de los empresarios que no están a tono con la modernización que ya se dio, y con los nuevos papeles que podrían caberles. La idea de un gran acuerdo nacional incluye a muchos actores y probablemente excluya a otros. Los intereses financieros y los de las transnacionales ya no son lo que fueron. En las décadas de crecimiento intenso que precedieron a la crisis de la deuda, y bien pueden tener que ser reenfocados desde la perspectiva del interés nacional.

La otra clave es que esa relación estructural interno-externa, el modo de vínculo con el exterior, se alteró y es necesario redefinirlo. Esto es un aspecto clave en la posición de Samuel Pinheiro Guimaraes. De lo que se trata es de redefinir la relación hacia fuera,

y la redefinición de una relación hacia afuera requiere (así como se requiere la reconstrucción de las bases de una hegemonía del ámbito interno), reconstruir las condiciones externas de esa hegemonía. Dichas condiciones externas demandan, a su vez, la articulación de intereses entre países. Vi con enorme agrado en la televisión argentina que el ex Canciller Caputo decía que lo que se requiere, dados los problemas de hoy, es un eje Brasil-Argentina –generoso, según entendí yo– atrás del cual se pueda construir un ámbito de relaciones del Mercosur ampliado que, a su vez, constituya en un mundo multipolar uno de los polos, capaz de recrear su influencia y de ejercerla positivamente, impulsando patrones renovados de cooperación internacional pensados para beneficio de todos; de todos los países, pero también de sus pueblos.

Los aportes al debate

Una vez culminadas las exposiciones del panel sobre “Inserción internacional y regionalización”, SAMUEL PINHEIRO GUIMARAES retomó la palabra para hacer lo que él llamó: “una serie de pequeños comentarios”.

El primer comentario trató sobre el ALCA: “Aquí se ha dicho que la idea de crear un territorio común único en las Américas es un sueño o un mito. Será un mito, pero en Panamá todas las semanas se reúnen los grupos de trabajo, redactan textos y avanzan las negociaciones. Eso no es un mito sino una realidad; si será buena para nosotros, no lo sé, pero es una realidad que está en progreso. Quizá los Estados Unidos no lo querían inicialmente, pero hoy sí lo quieren con gran claridad. No quieren negociar productos agrícolas, no quieren negociar la legislación sobre medicamentos, la *trade remedy law*, pero otras cosas sí las quieren negociar. Debéramos reflexionar sobre cuál es la estrategia de los Estados Unidos para las negociaciones del ALCA”.

Texto elaborado por Celia Barbato a partir de las versiones grabadas de las intervenciones.

Enseguida reafirmó la preeminencia de Estados Unidos en el mundo. “En cuanto a si existe la multipolaridad, hay que comenzar señalando que Estados Unidos es la mayor potencia del mundo, por lejos. Pero la situación desde 1989 hasta hoy ha mostrado un cambio: los ritmos de crecimiento de China, la formación gradual de la Unión Europea, la creación del euro, etcétera, van sucediendo, aunque todavía Estados Unidos siga siendo la mayor potencia. Pero, por ejemplo, cuando India y Pakistán detonaron sus artefactos nucleares, mostraron que se puede ser una hiperpotencia y no ser capaz de controlar esas cosas. Entonces, creo que hay una multipolaridad emergente, progresiva. Quizá hoy en día haya un retroceso en ese proceso pero, en mi opinión, creo que hay una multipolaridad emergente, gradual, que se está formando.”

Pinheiro Guimaraes relativiza luego la capacidad del Mercosur de negociar con otros bloques: “...se comentó algo sobre la negociación de la Unión Europea con el Mercosur como una especie de alternativa. El Mercosur no es nada más que una zona de libre comercio imperfecta y una unión aduanera imperfecta. No tiene política común agrícola, no tiene política común industrial, no tiene nada. No tiene más que una Secretaría Administrativa que registra los actos; no tiene formulación propia ni personalidad jurídica propia real. Tiene el Tratado de Asunción, pero no es algo real como en el caso de la Unión Europea, donde treinta mil burócratas trabajan en Bruselas preparando directivas. Es diferente.

El Mercosur se caracteriza por un arancel externo común y un arancel cero entre los cuatro países, con todas las perforaciones y excepciones que existen. No es más que eso. Mientras tanto, diciembre de 2004 es la fecha final para la constitución del ALCA. Si uno llega a un acuerdo por el cual se determina que se van a eliminar todos los aranceles y obstáculos no arancelarios en el comercio con los demás países de las Américas, eso significa que las empresas estadounidenses tendrán la misma preferencia en el mercado argentino, brasileño, paraguayo o uruguayo que las empresas brasileñas, argentinas, paraguayas o uruguayas dentro de ese mercado. Quiere decir que el Mercosur no existirá más para los Estados Unidos, Canadá y otros países de América.

Si simultáneamente se negocia lo mismo con la Unión Europea, significa que para la Unión Europea el arancel externo común dejará de existir. Aparentemente, por lo menos en Brasil, la zona de libre comercio es la medicina para todos los males; si hay un problema comercial: zona de libre comercio. De ser así, el arancel externo común dejará de existir para todos los países del mundo y por lo

tanto también deja de existir la zona preferencial. Es una cuestión lógica. Se puede decir que va a sobrevivir el Mercosur, pero no hay otra política que pueda sobrevivir porque simplemente no existe y no existirá dentro de dos años, cuando se constituya el ALCA.

Lo que ocurre es que ésta es una política consistente con la visión económica que orienta la estrategia económica en Brasil y Argentina. ¿Cuál es esa visión? La visión es que hay que eliminar todas las distorsiones a las fuerzas del mercado. El arancel distorsiona los precios internos cuando es distinto para diferentes productos. En el caso de Chile el arancel es el mismo y por lo tanto no distorsiona nada. Encarece los productos importados pero no distorsiona los precios, porque es 8% para todo.

Lo que está por detrás de la idea de que hay que negociar zonas de libre comercio con todos los países, es que se va a acabar con el arancel para todos los países, de modo que no distorsione los precios internos. El objetivo de esta política comercial es no tener política comercial. Por lo menos eso es consistente.

Si no tiene aranceles con ningún país del mundo, significa que no puede tener política comercial. Si no puede tener política comercial, todas las ideas interesantes sobre política industrial no pueden existir por la simple razón de que, dados los distintos niveles de desarrollo tecnológico, acumulación de capital, capacidad gerencial, etcétera, una actividad nueva en un país subdesarrollado no puede competir con las importaciones que vienen de empresas mucho más avanzadas, mucho más organizadas, mucho mayores. Esas empresas tienen una posición, no digo de oligopolio total, pero sí de predominio en el mercado global. Es corriente enterarse de fusiones de empresas que hoy tienen el 40% del mercado mundial. Si eso no es oligopolio, no sé de qué estamos hablando. Tienen un *market share* de tal naturaleza que influyen enormemente en el mercado mundial y no hay empresa en la región que se les pueda comparar.

La realidad es que el objetivo oculto –la *hidden agenda* como dicen los estadounidenses– es no tener aranceles con nadie; es no tener política económica, es no tener los instrumentos tradicionales con que poder hacer una política de desarrollo económico. Es claro que está el crédito y los precios, pero precios sin protección. La industria automovilística en Brasil con arancel cero se va toda, vuelve a su país de origen. Cuando se redujo un poco el arancel en Brasil, el volumen de importaciones fue gigantesco y se tuvo que subir el arancel. Por eso se mencionó que los niveles de nacionalización han aumentado; ello sucedió en parte porque se subió el arancel”.

Termina con una retrospectiva histórica: “Esto es interesante porque es una utopía de reconstitución del mundo antes de 1914. Se trata de un mundo extraordinario: los países centrales altamente desarrollados y las colonias en la periferia. ¿Cuáles son las características de las colonias? No tener armas, no tener políticas y tener administradores coloniales. Esta es una utopía que no puede realizarse hoy, aunque siempre hay quienes lo intentan”.

Se terminó de imprimir en el mes de abril de 2002
en Gráfica Futura, Agraciada 3182,
Montevideo, Uruguay.
Depósito Legal N° 325 460
Comisión del Papel
Edición amparada al Decreto 218/96

