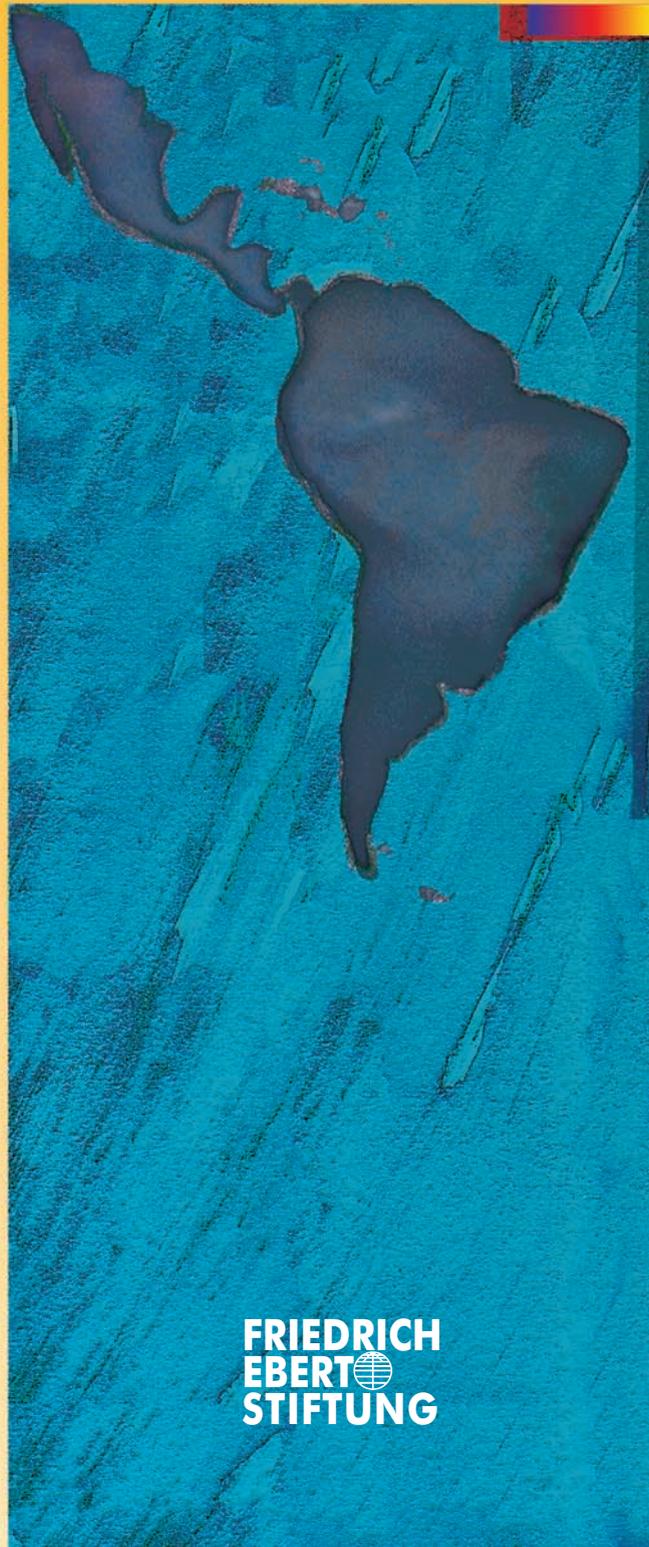


Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región

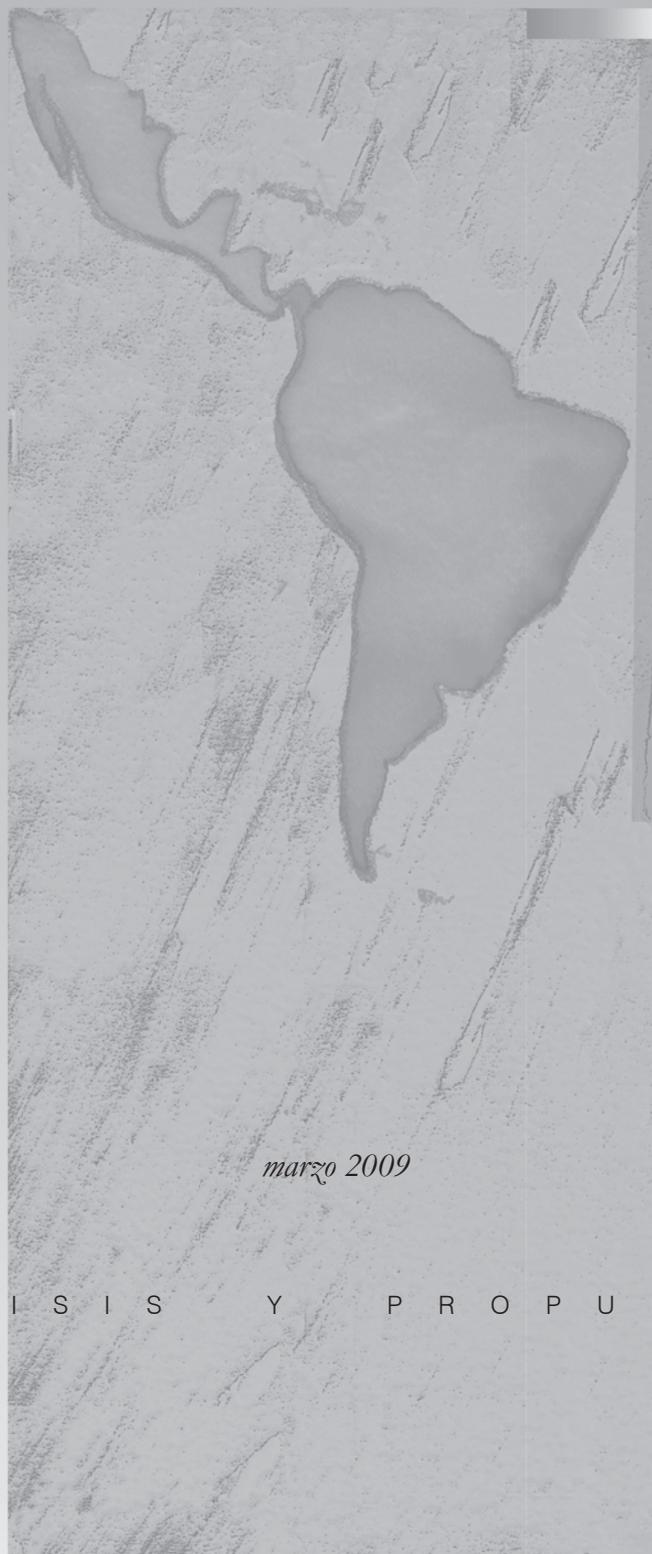
GONZALO MARTNER
OSCAR ERMIDA URIARTE
FERNANDO PORTA
CARLOS BIANCO
RENATO MARTINS



Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región	GONZALO MARTNER / OSCAR ERMIDA URIARTE / FERNANDO PORTA / CARLOS BIANCO / RENATO MARTINS
La perspectiva de género en la dimensión socio-laboral de los acuerdos de asociación	DIDICE GODINHO DELGADO PAOLA CAPPELLIN
Caminos para incluir la dimensión socio-laboral en acuerdos de asociación: el ejemplo UE – MERCOSUR	ÓSCAR ERMIDA URIARTE HUGO BARRETO GHIONE OCTAVIO C. RACCIATTI
La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el MERCOSUR	NATALIA CARRAU
América Latina y Caribe: los acuerdos marco en la estrategia de las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) ante las empresas multinacionales	ÁLVARO ORSATTI
Sindicalismo y género. Experiencias y desafíos de la Central Única de Trabajadores de Brasil	DIDICE GODINHO DELGADO
Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales	KJELD JAKOBSEN
El sindicalismo bajo el gobierno de Lula	REINER RADERMACHER / WALDELI MELLEIRO
El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición	SVENJA BLANKE
La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas	JULIO GODIO
Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical	ÁLVARO PADRÓN CARRAU
El sindicalismo frente al MERCOSUR	MARIA SILVIA PORTELA DE CASTRO
La política laboral de los gobiernos progresistas	OSCAR ERMIDA URIARTE
¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?	ACHIM WACHENDORFER
Da promessa integradora à insegurança sócio-econômica	ADALBERTO MOREIRA CARDOSO
Os bancários brasileiros em face da finança mundial desregulada	NISE JINKINGS
El movimiento sindical internacional: fusiones y contradicciones	RUDOLF TRAUB-MERZ JÜRGEN ECKL
Panorama Sindical de Venezuela	ROLANDO DÍAZ
El monitoreo de las empresas multinacionales desde una perspectiva sindical	KJELD JAKOBSEN
O monitoramento de empresas multinacionais	KJELD JAKOBSEN
Los comités de empresa: ¿una estrategia para la acción del sindicalismo transnacional en América Latina?	FLAVIO BENITES
Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales	THOMAS GREVEN
Tendencias actuales de las relaciones laborales en Europa	FLAVIO BENITES

Movimiento Sindical-Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región

GONZALO MARTNER
OSCAR ERMIDA URIARTE
FERNANDO PORTA
CARLOS BIANCO
RENATO MARTINS



marzo 2009

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Gonzalo Martner

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París, académico de la Universidad de Santiago de Chile. Subsecretario de la Presidencia en el gobierno de Ricardo Lagos y ex presidente del Partido Socialista de Chile.

Oscar Ermida Uriarte

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay) y Director del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la misma facultad. Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Co-director de la *Revista de Derecho Social Latinoamérica* (Buenos Aires) y de la revista *Derecho Laboral* (Montevideo).

Fernando Porta

Presidente e Investigador Principal del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación (REDES). Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad T. Di Tella (Buenos Aires).

Carlos Bianco

Investigador, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación (REDES). Becario del CONICET. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes (Buenos Aires).

Renato Martins

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de São Paulo. Jefe de Asesoría de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40

Fax: [++598 2] 902 2941

Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com

D.L.:

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Índice

Prólogo	5
Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas GONZALO MARTNER	7
1. Resumen ejecutivo	9
2. Introducción	11
3. La capacidad redistributiva de los estados de bienestar maduros	13
4. Criterios de diferenciación de estrategias y modelos de desarrollo	16
5. La regresión neoliberal en América Latina	19
6. El retroceso de la ola neoliberal	24
7. Los desafíos futuros	30
8. Anexos	32
La política laboral de los gobiernos progresistas, el <i>posneoliberalismo</i> y el movimiento sindical OSCAR ERMIDA URIARTE	35
1. Introducción	37
2. La desregulación/flexibilización laboral	39
3. Los indicios de cambio	41
4. Los límites del cambio	44
5. ¿Un modelo de política laboral progresista posneoliberal?	46
6. El sindicato ante el gobierno progresista	52
7. Conclusiones	54

57

Desempeño reciente de las economías del Mercosur.

Los desafíos de la integración regional

FERNANDO PORTA, CARLOS BIANCO

59

1. Economía y políticas económicas progresistas en el Cono Sur

73

2. El Mercosur como plataforma para la reestructuración productiva

83

Política externa, sindicalismo e participação social: experiências recentes no Brasil

RENATO MARTINS

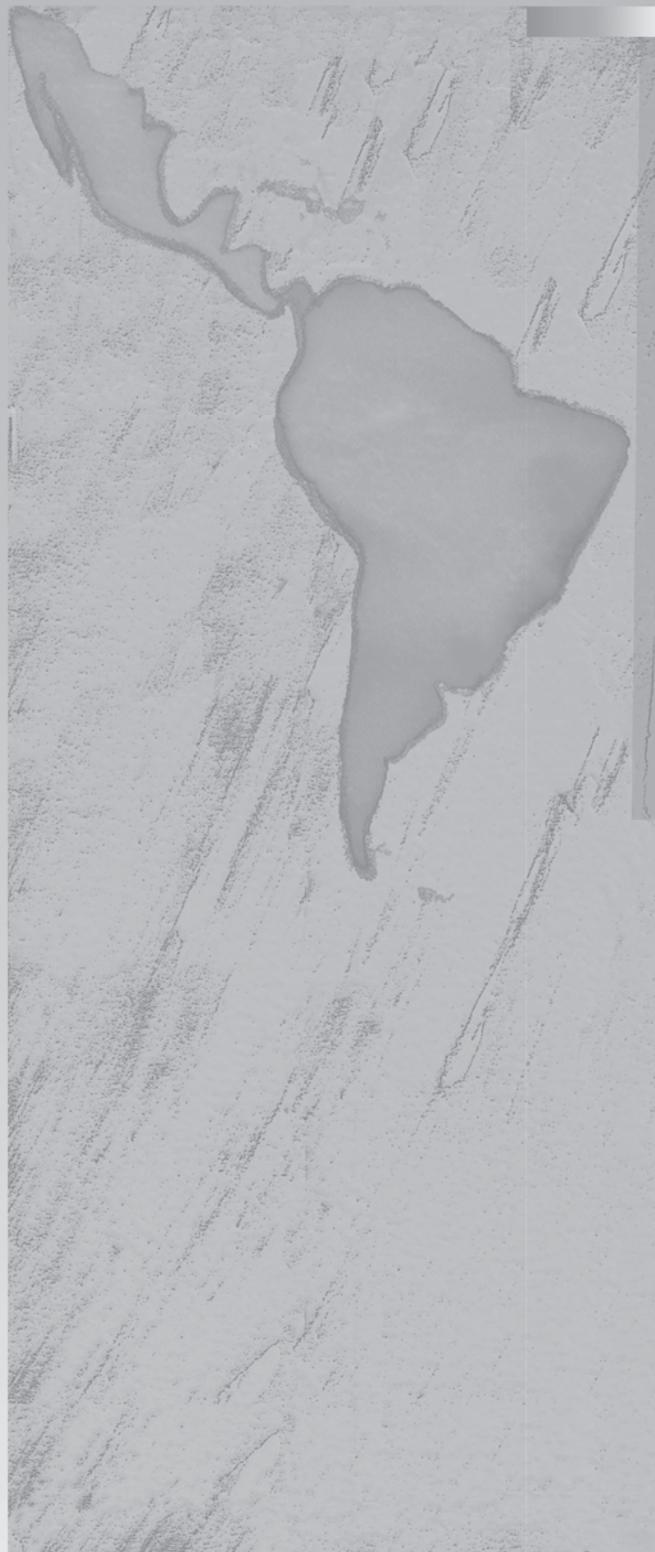
99

Anexo

Plataforma Laboral de las Américas

Desempeño reciente de las
economías del Mercosur.
Los desafíos de la integración
regional

FERNANDO PORTA
CARLOS BIANCO



1.

Economía y políticas económicas progresistas en el Cono Sur

El cambio de siglo se caracterizó por recesiones económicas y crisis generalizadas en América del Sur, especialmente en el Cono Sur. Las situaciones más dramáticas en términos de caída del nivel de actividad, destrucción de capacidades instaladas y empobrecimiento de la población fueron experimentadas por Argentina y Uruguay en los inicios de la presente década, pero en el resto de los países de la región no se pudo evitar un fuerte deterioro de las condiciones materiales y sociales. La frustración con la estrategia de desregulación predominante en los años noventa provocó un recambio político relativamente generalizado hacia opciones políticas definidas como *progresistas*, que se enfrentaron al compromiso de orientar el período de salida de la crisis. En los últimos años, la situación económica y social de la región ha mejorado visiblemente. Sin dudas, este cambio de tendencia ha sido favorecido por un período excepcional de la economía mundial, caracterizado, entre otros rasgos, por una fuerte alza en los precios y en la demanda de los productos que la región exporta; pero es indudable también que los gobiernos han acompañado y aprovechado esas

condiciones con políticas eficaces. En lo que sigue, se ofrece un panorama sintético de la evolución económica y de la estrategia política en los cuatro países socios del Mercosur y se presenta una breve evaluación comparativa de lo actuado y de las asignaturas pendientes.

1.1. Argentina

El régimen de tipo de cambio nominal fijo (y atrasado) colapsó luego de 10 años de vigencia, como consecuencia inmediata de un proceso de fuga de divisas y del cierre del financiamiento internacional necesario para administrar la acumulación estructural de déficit en la cuenta corriente externa. La megadevaluación del peso a comienzos de 2002 se dio en el marco de una salida caótica del régimen de convertibilidad e implicó un cambio radical en los precios y rentabilidades relativos que sesgó a favor de la producción de transables y del abaratamiento relativo de la mano de obra. Luego de pocos meses de volatilidad cambiaria, la situación monetaria tendió a regularizar-

se y se inició un notable proceso de expansión con tasas de crecimiento anuales —en promedio— superiores al 8%, que se mantuvo hasta entrado el corriente año. El crecimiento fue liderado por el sector de bienes transables. Las actividades de construcción e industria manufacturera encabezaron la producción de bienes, al tiempo que el sector agropecuario fue impulsado por un nuevo salto en la producción de granos (principalmente soja) y un renovado dinamismo en la producción y exportación de carnes facilitada por la superación de los problemas sanitarios, la recuperación de la cuota Hilton y el acceso al mercado chino.

La demanda interna ha sido la principal fuente de crecimiento durante el proceso de reactivación, desde mediados de 2002, traccionada por el consumo, en particular el privado (componente de mayor participación), y la inversión (componente más dinámico). El consumo se incrementó sobre la base de mayores niveles de empleo, un progresivo proceso de recomposición salarial y el vuelco en el mercado interno de una porción del *efecto riqueza* posdevaluación de los tenedores de activos externos líquidos. Por su parte, desde finales de 2003 la inversión neta pasó a ser positiva y paulatinamente pasó a mostrar coeficientes de *inversión bruta interna fija* (IBIF) respecto del *producto bruto interno* (PBI) históricamente altos. La inversión en construcciones y la incorporación de material de transporte y principalmente de equipos y maquinaria importados resultaron los componentes más dinámicos. En los primeros meses de la recuperación, las exportaciones asumieron un rol motorizador; de ahí en más, crecieron a tasas interesantes y acompañaron la expansión del producto. Desde fines de 2004 se produjo un nuevo salto en las ventas externas, a favor de un significativo aumento de los volúmenes y las excelentes cotizaciones de los productos primarios en los mercados internacionales.

Luego de varios años de déficit estructural del sector público, a partir de los primeros meses de 2002, junto con la recuperación de la economía y la imposición de derechos a la exportación se pasó a obtener superávits nominales

de creciente magnitud, en el contexto de mantenimiento de moratoria de deuda, con lo que se pudieron cumplir holgadamente las pautas de superávit primario pactadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el acuerdo provisorio firmado hacia 2003. En adelante, se produjeron sucesivos récords de recaudación tributaria como consecuencia del excelente desempeño de la economía en general y de las exportaciones en particular. Paulatinamente, comenzó a mejorar el gasto público corriente —como consecuencia de la mejora de los salarios públicos y las prestaciones por seguridad social— y no corriente —por mayores inversiones de capital, fundamentalmente obra pública en infraestructura—; a su vez, a partir de 2005 se incrementaron sustancialmente las erogaciones por servicios de deuda externa —una vez reestructurada— y las transferencias al sector público —en virtud de las coparticipaciones a las provincias— y privado —crecientes subsidios al transporte público y al sector energético.

Luego del desorden monetario previo e inmediatamente posterior a la crisis, que implicó la circulación de un alto número de cuasimonedas provinciales, la restricción al retiro de depósitos bancarios —*corralito* y *corralón*—, la pesificación asimétrica de activos y pasivos bancarios y la implementación de restricciones a las transferencias hacia el exterior, entre otras, hacia comienzos de 2003 se fue normalizando el funcionamiento del sistema financiero. En efecto, se puso en marcha un mecanismo de canje voluntario de los depósitos a plazo fijo reprogramados —dentro del *corralón*—, se relajaron los montos a ser retirados del sistema bancario —en el marco del *corralito*— y se rescató la totalidad de las cuasimonedas, al tiempo que se incrementaba la demanda de depósitos a plazo fijo y el gobierno comenzaba a emitir papeles de deuda en el mercado interno.

En los primeros meses de la posdevaluación se produjo un fuerte aumento de la inflación, aunque con un *pass through* mucho menor que el ritmo devaluatorio. A partir de entonces, se pudo mantener controlado el nivel de precios

internos a través del control de los agregados monetarios (hasta 2004), del manejo de las tasas de interés (desde entonces) y de la política de esterilización a través de la cancelación de redescuentos por los bancos privados, del aumento de los encajes bancarios y de la colocación de letras adoptada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) ante la importante compra de reservas provenientes de los excelentes resultados del sector externo. El recrudecimiento de la inflación a partir de 2006, como consecuencia del elevado precio de los productos de exportación y de la aparición de ciertos *cuellos de botella* internos ante la acelerada expansión de la demanda interna, llevó a que se intentara controlar la expansión general del nivel de precios a través de distintos mecanismos de corte heterodoxo, tales como controles y acuerdos de precios, subsidios, limitaciones a las exportaciones e incrementos en los derechos de exportación, aunque sin demasiado éxito.

De manera inmediata a la devaluación del peso, se puso en funcionamiento un sistema de tipo de cambio dual, con un tipo de cambio oficial y regulado para las transacciones comerciales y un tipo de cambio libre para el resto de las operaciones. En virtud de la renuencia de los exportadores a liquidar divisas, rápidamente el tipo de cambio fue unificado y pasó a funcionar en un régimen de flotación administrada que durante 2002 recibió presiones hacia una mayor devaluación pero que desde 2003 en adelante tuvo que ser crecientemente intervenido por el BCRA de modo de mantener el tipo de cambio nominal en niveles competitivos, al tiempo que se introdujeron restricciones al ingreso de capitales de corto plazo.

El buen desempeño de las ventas externas a partir de 2002 contribuyó, junto con el desplome inicial de las importaciones, al alcance de un inédito, creciente y sostenido superávit comercial, que se mantiene hasta la fecha a pesar del fuerte incremento de las compras externas a medida que la economía local fue mostrando un creciente dinamismo. Por el lado de la cuenta de capital y financiera se observa un

escaso dinamismo en relación con los años noventa, tanto en lo que respecta a la inversión en cartera como a la *inversión extranjera directa* (IED). Cabe mencionar, no obstante, el proceso de desendeudamiento y cambio en la composición de la deuda externa en que se vio involucrado el gobierno desde 2005, a partir de pagos de vencimientos de capital realizados mediante nuevas colocaciones de bonos —cuyos principales demandantes fueron los fondos de pensiones y el gobierno venezolano— y la cancelación de deuda con el FMI, el gobierno español y el reciente anuncio de pago de la deuda pendiente con el Club de París.

La absorción de una parte importante del desempleo acumulado en la transformación productiva de los noventa y la recesión que rodeó al colapso de la convertibilidad han sido el efecto más positivo de las políticas que predominaron durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner y el de su sucesora, Cristina Fernández. El tipo de cambio alto instaló una situación de mayor promoción de los sectores productivos y las políticas fiscal y de ingresos destinadas a estimular la demanda facilitaron la mayor producción. La permanencia de este enfoque y orientación de la política y de una posición de solidez en las cuentas fiscales y externas contribuyeron a que la expansión productiva y, consecuentemente, la reducción progresiva del altísimo desempleo inicial se prolongaran hasta la actualidad. Una situación internacional de precios y demanda en alza para el tipo de productos primarios y sus derivados que Argentina exporta masivamente constituyó también un factor decisivo para la sustentabilidad del esquema, por su contribución a la acumulación de reservas y —a través de las retenciones— al financiamiento de las cuentas públicas.

La distribución del ingreso ha pasado a ser menos regresiva, los rangos de inequidad más estrechos y los niveles de pobreza e indigencia menos agudos que durante la crisis, pero sus registros actuales son todavía más desfavorables que durante buena parte de los noventa y, por supuesto, mucho más que los

vigentes antes de la transformación de esa década.¹ Los niveles de informalidad y precariedad laboral permanecen muy elevados, y en la medida en que constituye uno de los rasgos centrales del capitalismo argentino y de sus estrategias de *competitividad* su ritmo de disminución es lentísimo; al mismo tiempo, el mercado de trabajo se caracteriza por la existencia de núcleos duros de desocupación que afecta tanto a sectores jóvenes como maduros de la población. Estas condiciones, la acelerada declinación en el proceso de creación de nuevos puestos de trabajo y las evidencias de que la recomposición salarial ha cedido frente a la inflación efectiva sugieren que la reversión de aquellos efectos perversos no sería solo una *cuestión de tiempo*. Por el contrario, su persistencia obedece a características propias de la estructura económica que no han sido modificadas, entre otras, la elevada concentración de la propiedad, la producción y las transferencias estatales, el predominio de prácticas monopólicas y rentistas y la especialización en sectores y productos de bajo valor agregado.

No hay que olvidar que la abrupta elevación de los márgenes de rentabilidad provocada por la brutal transferencia de ingresos que siguió a la devaluación, y la existencia de altos niveles de capacidad ociosa en el sistema productivo fueron las condiciones iniciales de esta etapa de crecimiento; la fuerte reducción del costo laboral puso a la estructura productiva heredada de los noventa en un régimen de crecimiento diferente. No se trata de un nuevo modelo productivo sino de un entorno de condiciones internas y externas que permitieron el reciclaje del anterior y la salida de la crisis, con los efectos virtuosos arriba comentados. Un modelo productivo deseable debería proponerse un cambio estructural que enfrente las características regresivas del capitalismo argentino; esto supone también un cambio en

los modos de gestión y en los sujetos centrales de la política económica.

1.2. Brasil

La mejora en la competitividad-precio que siguió a la devaluación de enero de 1999 favoreció la recuperación de la economía brasileña en 2000; hacia 2001, sin embargo, el ritmo de crecimiento se ralentizó como consecuencia de la crisis energética doméstica y diversos *shocks* externos. En ese contexto, se extendió por un año el programa acordado con el FMI y se incrementó la asistencia financiera disponible. No obstante, el riesgo país aumentó visiblemente en 2002, en parte por las incertidumbres políticas internas y en parte por un efecto contagio de la declaración de moratoria de Argentina. En ese contexto, el PBI creció modestamente impulsado por el dinamismo de las exportaciones y cierta sustitución de importaciones, en particular en la producción de bienes de capital. El gobierno del presidente Lula da Silva, que asumió en enero de 2003, dio inmediatas señales de compromiso con el orden fiscal y monetario, y elevó la meta de superávit primario y la tasa de interés. En términos generales, tales criterios de política macroeconómica se han mantenido hasta la actualidad, al igual que una estrategia de metas de inflación.

Entre 2003 y 2006 el PBI creció regularmente a tasas moderadas, traccionado inicialmente por precios de exportación en alza y una demanda externa robusta, y luego, a partir de 2005, también por el dinamismo de la demanda interna, principalmente del consumo privado, sucesivamente estimulado por una recuperación del crédito, el incremento del gasto social gubernamental y el aumento sostenido de la masa salarial. Esta última se movió al compás de la significativa creación de pues-

1 El creciente gasto social, en un primer momento corporizado por el establecimiento del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y luego a través del incremento de los montos y beneficiarios de la previsión social (asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones), constituyó un segundo canal de mejora de la situación de los sectores más necesitados de la población.

tos de trabajo y del aumento del poder adquisitivo de las remuneraciones a partir de 2004, después de siete años consecutivos de caídas en el salario real. En el marco de mejora de su economía, el gobierno brasileño decidió en ese año no renovar el acuerdo con el FMI e iniciar una estrategia de desendeudamiento externo, tanto del sector privado —vía compra de deuda en el exterior— como del público —canceló en 2005 el total de deuda con el FMI y el Club de París y compró bonos Brady aún vigentes.

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) para el período 2007-2010, con un fuerte componente de inversiones públicas, fue diseñado para estimular un mayor dinamismo de la economía. Las principales medidas del programa incluyen: I) la mejora de la infraestructura logística, energética, social y urbana; II) el aumento del crédito; III) la mejora del clima y las condiciones de inversión privada; IV) la disminución de impuestos y la mejora de la estructura tributaria, y V) el aseguramiento de la responsabilidad fiscal de largo plazo. Asimismo, en el marco del mismo programa se pasó a regular por ley los futuros aumentos del salario mínimo (que es la base de las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares) y a limitar la expansión del gasto del gobierno federal en personal por un período de 10 años. En este marco, el excelente desempeño del consumo y la inversión y los mercados externos llevó la tasa de crecimiento en 2007 al 5,4%, destacándose el desempeño del sector manufacturero.

En términos generales, las metas de superávit primario se han alcanzado combinando un incremento de los ingresos con un relativo ajuste de gastos, sobre todo en los primeros años de la década. Por el lado del gasto, el ajuste se concentró en los salarios y la inversión pública y exceptuó al gasto federal en previsión social, salud y programas contra la pobreza, que fueron progresivamente incrementados. El nuevo gobierno introdujo, a su vez, una reforma tributaria de carácter limitado basada en cuatro objetivos: I) unificar y simplificar el cobro del *impuesto sobre la circulación de mercancías* y

servicios (ICMS); II) perpetuar el cobro de tasas sobre las operaciones financieras; III) mejorar la progresividad de la estructura fiscal, y IV) disminuir la acumulación de tributos. Al mismo tiempo, modificó el sistema de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos, asimilándolo al régimen general.

Entre 2004 y 2007 los superávits primarios fueron crecientes, a favor de una mayor recaudación derivada del mayor nivel de actividad. En este último año, el Congreso no aprobó la renovación de la *contribución provisoria sobre el movimiento financiero* (un gravamen del 0,38% sobre los débitos de las cuentas corrientes bancarias), lo que afectó los recursos destinados al gasto social, en particular a salud. De modo de recuperar tales ingresos, el gobierno aumentó la alícuota y la base imponible del *impuesto a las operaciones financieras* y la alícuota del *impuesto a las ganancias del sistema financiero*. Recientemente, en los primeros meses de 2008, se constituyó un fondo anticíclico integrado por el excedente por sobre la meta de superávits primarios.

El gobierno del presidente Lula mantuvo la estrategia de metas inflacionarias inaugurada por el presidente Cardoso en 1999 y una política monetaria predominantemente restrictiva, basada en tasas de interés altas y el aumento de los encajes bancarios. Ello, junto con la apreciación del real, permitió la reducción del nivel general de precios, con lo que se logró encauzar la inflación dentro de los márgenes de tolerancia de las metas inflacionarias pautadas. Desde septiembre de 2005, en consonancia con la intención de acelerar el crecimiento, se relajó la política monetaria y se introdujeron paulatinos descensos de las tasas de interés, lo que fue nuevamente dejado de lado en los primeros meses de 2008 por el recrudecimiento de la inflación.

El creciente ingreso de divisas a través del saldo comercial y las inversiones directas y en cartera impulsó desde 2003 una importante y paulatina apreciación del real, no neutralizada por las consecutivas intervenciones del Banco Central del Brasil (BCB) tendientes a mantener

los niveles de competitividad-precio. Con un cierto contenido compensatorio, el gobierno instaló paulatinamente una serie de políticas de competitividad. En efecto, hacia 2003 se implementó un paquete de medidas tendientes a la modernización institucional, la inversión y la innovación² y en 2005 un programa de incentivos a ciertos sectores relacionados con la inversión productiva y residencial, las exportaciones y la innovación tecnológica, basado en la reducción de impuestos federales sobre los *inputs* utilizados por los productores. En la misma dirección ha actuado el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), con un amplio esquema de financiamiento de exportaciones, inversiones y la internacionalización de las empresas. Esta trayectoria confluyó a principios de 2008 en el lanzamiento de la Política de Desarrollo Productivo (PDP, 2008-2010), con el objetivo de incrementar la inversión (meta de 21% en 2010), las exportaciones (meta de 1,25% sobre el total mundial) y el gasto privado en I+D (de 0,51 a 0,65%). La PDP se basa en exoneraciones fiscales de más de USD 10.000 millones y una estimación proyectos financiados por el BNDES de USD 120.000 millones, aproximadamente.

La balanza de pagos ha resultado superavitaria, a favor del buen desempeño de las exportaciones agrarias e industriales,³ la estrategia de desendeudamiento y las remesas de utilidades y dividendos de las empresas domésticas internacionalizadas. Al mismo tiempo, la fuente principal de financiamiento del balance de pagos desde 2003 a la fecha ha sido la cuenta capital y financiera, tanto por el lado de la IED como de las inversiones en cartera alentadas por las tasas de interés locales.⁴ Esta combinación ha permitido una importantísima acumulación de reservas por el BCB.

Las mejoras sobre los sectores de menores ingresos se hicieron visibles a partir de 2004. Entre 2001 y 2003 se produjeron un importante aumento de las tasas de desempleo y una caída en el poder adquisitivo de los trabajadores, lo que obligó a un alza en el gasto federal en previsión social, salud y programas contra la pobreza. Asimismo, durante 2003 se pusieron en marcha políticas crediticias tendientes a facilitar el acceso de los sectores más pobres al sistema financiero, incluyendo microcréditos a tasas de interés inferiores a las de mercado y entrega de créditos consignados al pago de salarios. Desde 2004 la situación mejoró por una notable expansión de la creación de puestos de trabajo, por mayores niveles de formalización del empleo y por la paulatina recuperación de los salarios reales, en particular de los de menor nivel. Al mismo tiempo, es evidente la mejora en los gastos en asistencia social, con la expansión de las partidas destinadas a salud, educación y programas de transferencia de ingresos, junto con aumentos sucesivos de los pagos y los beneficiarios por jubilaciones y pensiones.

1.3. Paraguay

En el año 2001, a pesar de la crisis financiera de Argentina y las dificultades para acceder a mayor financiamiento externo, la economía paraguaya presentó un crecimiento moderado, del orden del 2,1%. Este desempeño fue impulsado por un cierto dinamismo del consumo privado y una mejora en las exportaciones de soja y carne luego de cinco años consecutivos de merma. En 2002, en cambio, las pésimas condiciones externas (crisis regional, disminución de remesas y racionamiento del financiamiento internacional) e internas (pobre campaña agrícola, deterioro de las finanzas

2 Incluyen: I) la creación de instrumentos de estímulo para el financiamiento inmobiliario, II) la reducción del costo de endeudamiento, III) la facilitación de los mecanismos y trabas burocráticas a la creación de empresas, IV) el establecimiento de instrumentos de seguro y crédito agrícola, V) la reducción de las distorsiones impositivas, VI) la introducción de cambios en la regulación referente a la infraestructura, VII) la promulgación de una nueva ley de innovación, VIII) la mejora del sistema de patentes, y IX) diversas medidas de financiamiento y apoyo al sector exportador.

3 Los principales factores detrás de este comportamiento han sido la mejora de los precios de los productos básicos, la dinámica demanda de los países asiáticos y la mejora de la situación de los socios regionales, en particular de Argentina.

4 Cabe señalar que Brasil fue calificado con la categoría Investment Grade en 2007.

públicas y problemas del sector bancario y financiero) provocaron estancamiento del PBI. A partir de 2003, la economía paraguaya ha exhibido un crecimiento positivo y sostenido, con tasas de entre 2,9% y 6,8% entre ese año y 2007, impulsado principalmente por buenos precios y una fuerte demanda de los productos de exportación, a favor también de un tipo de cambio real —en promedio— más elevado que en la década anterior.⁵

Las prioridades de la política gubernamental se orientaron a sanear las cuentas públicas, a controlar la inflación y a solucionar los problemas de brecha externa en un contexto de mercados financieros internacionales menos líquidos. A ese respecto, apenas asumido en 2003, el gobierno del presidente Duarte Frutos firmó un acuerdo con la oposición en el que se establecían como prioridades en materia económica I) la reestructuración de la deuda pública, II) el establecimiento de un impuesto a los ingresos personales, III) la reforma al sistema previsional de los funcionarios públicos, IV) la reforma de la banca pública, V) el establecimiento de un nuevo Código Aduanero y VI) la reestructuración de las empresas estatales.⁶ Tras este compromiso, se firmó un nuevo acuerdo con el FMI, que puso a disposición del gobierno paraguayo financiamiento externo proveniente del propio FMI, pero también del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), destinado a hacer frente a los compromisos externos.⁷

El programa de ajuste fiscal se había iniciado ya a partir de 2001, con recortes del gasto público (fundamentalmente de la inversión) e incrementos en los ingresos de carácter no tributario provenientes de las empresas binacionales de energía hidroeléctrica (Itaipú con Brasil y Yaciretá con Argentina). Este programa se profundizó a partir de 2003; se introdujo un mayor control de la evasión y se reformó el régimen de jubilaciones y pensiones del sector público.⁸ En 2004 se amplió la base imponible del impuesto a la renta empresaria, se creó el impuesto a la renta personal, se fijó una tasa general para el IVA y se elevó la alícuota del impuesto al consumo de combustibles. El paquete de reformas redundó en un cambio de signo en el balance fiscal y un superávit que se mantiene hasta la actualidad; en 2007, se implementó un nuevo recorte de gastos basado en un programa de retiro voluntario para funcionarios públicos y de congelamiento de vacantes.

La política monetaria, de corte fuertemente restrictivo en 2001 y 2002, fue relativamente flexibilizada a partir de 2003 en el marco de recuperación de la economía y de persistencia de un nivel importante de capacidad ociosa. El nivel general de precios repuntó a partir de 2005, principalmente como consecuencia de un proceso de *agflación* importada. A partir de este nuevo escenario, se establecieron metas de inflación con el objetivo de mejorar la credibilidad de la política monetaria y anclar las

5 La política cambiaria, luego de la fuerte devaluación nominal acumulada entre 2001 y 2002, se basó en un régimen de libre flotación, con intervenciones puntuales del BCP para evitar presiones hacia la apreciación del guaraní. Esta estrategia resultó exitosa hasta 2005; a partir de ahí, una tendencia a la baja del tipo de cambio nominal y el diferencial de inflación interna respecto de la internacional produjeron una apreciación significativa.

6 En 2001, dentro de un interés general de privatización de los servicios públicos, la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTELCO) y la empresa estatal de agua potable (CORPOSANA) fueron convertidas en sociedades anónimas, si bien con participación mayoritaria del Estado paraguayo. Dado el crítico contexto de 2002, el Congreso Nacional suspendió el programa de privatizaciones y propuso un objetivo más *moderado* de transformar a las empresas estatales en empresas de gestión mixta, siempre con el objetivo particular de reducir su déficit operativo. Sin avances sustantivos en este proceso de rediseño institucional, a partir de 2005 se priorizó una estrategia de saneamiento de las empresas que seguirían estando en manos del Estado paraguayo, para lo cual se creó un organismo específico de supervisión.

7 Hacia 2006, luego de cumplirse las metas en términos de inflación, balance fiscal y acumulación de reservas pactadas anteriormente, se suscribió un nuevo acuerdo con el FMI con el compromiso de mantener las políticas de ajuste y orden de las cuentas públicas. En particular, el acuerdo hacía referencia a cinco tipos de políticas, a saber: I) mantenimiento de un sólido programa macroeconómico, II) reforma del sector público, III) reforma del sector financiero, IV) programa de reformas pro-crecimiento, y V) establecimiento de una red de seguridad social.

8 Este era responsable de aproximadamente la mitad del déficit primario del gobierno.

expectativas de inflación de los agentes, y se implementó una suba de las tasas de interés. En un contexto de fuerte ingreso de divisas por el desempeño de las exportaciones y de la balanza de capital, las medidas de esterilización monetaria implementadas por el Banco Central del Paraguay (BCP) fueron insuficientes y el problema inflacionario se recalentó a favor de la inflación importada y ciertos *cuellos de botella* en la oferta interna. En 2007, el BCP ajustó aún más los coeficientes de esterilización y logró moderar el ritmo de crecimiento del nivel general de precios.

A partir de 2003, la cuenta corriente de la balanza de pagos acumuló saldos positivos como consecuencia del superávit estructural en servicios y la mejora de las exportaciones de soja. Al mismo tiempo, el acuerdo con el FMI sirvió para cerrar el déficit anual total y acumular reservas de manera precautoria. A partir de entonces, los buenos desempeños en las exportaciones de bienes y servicios energéticos, la entrada masiva de transferencias corrientes ante la recuperación de la economía argentina, el ingreso de capitales tanto productivos como en cartera y los recursos puestos a disposición por el FMI permitieron un constante incremento de las reservas internacionales, que en parte se utilizaron para la cancelación de deuda con los organismos financieros internacionales y en parte se acumularon de manera precautoria. Más recientemente, el paulatino incremento de las importaciones —asociadas al crecimiento general de la economía— redundó nuevamente en déficit de cuenta corriente, de todas maneras más que compensado por los ingresos de la cuenta de capital y financiera.

A efectos de promover la competitividad, en el marco de la aprobación de la ley sobre la banca pública se creó en 2006 la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), una banca de desarrollo de segundo piso con el objetivo de canalizar el crédito del sector público hacia las

instituciones financieras de primer piso para el desarrollo productivo y la construcción de viviendas.⁹ En 2007, la AFD fue capitalizada a través de la colocación de bonos en los mercados internacionales, de préstamos realizados por el BID y de las contribuciones de las empresas Petróleos Paraguayos (PETROPAR) y Petróleos de Venezuela (PDVSA), lo que permitió una importante canalización de créditos hacia los sectores ganadero, agrícola e inmobiliario. Por otra parte, en 2008 se instituyó un régimen de fomento para el sector de bienes de alta tecnología, con lo que se incentivó la producción local y el ensamblaje con un mayor nivel de valor agregado nacional.

En síntesis, desde 2003 en adelante se asistió a una recuperación de la economía paraguaya en un contexto de cuentas públicas saneadas y ordenadas, relativo control de la inflación, desplazamiento de la restricción externa, acumulación de reservas internacionales y una paulatina apreciación del guaraní con las consiguientes pérdidas de competitividad-precio que ello implica. El impacto de la situación sobre los sectores de menores ingresos, no obstante, ha sido relativamente menor. Si bien por un lado se redujeron de manera importante las tasas de desempleo luego de los picos históricos alcanzados en 2002, predomina por otro lado un mercado de trabajo de gran informalidad en el que el poder adquisitivo de los trabajadores ha venido deteriorándose persistentemente.

1.4. Uruguay

En 2002 la economía de Uruguay sumó su cuarto año consecutivo de recesión, esta vez con una dramática caída del PBI del orden del 11,8%. La crisis argentina, el menor ritmo de crecimiento de la demanda mundial y la desaceleración de la economía brasileña fueron las principales razones externas para ese desempeño; entre los factores internos, impactaron fuertemente la incertidumbre sobre la

⁹ Asimismo, en el marco del nuevo acuerdo firmado con el FMI se comenzó a tratar una reforma de la banca pública de primer piso —incluida su principal institución, el Banco Nacional de Fomento—, de modo de lograr su saneamiento financiero.

situación de su propio sistema financiero y la aparición, hacia finales de 2001, de un nuevo brote de fiebre aftosa que dificultó las exportaciones de carne vacuna. La aplicación de barreras no arancelarias por Argentina y Brasil, la merma de las exportaciones de automóviles por la crisis del mercado regional y la caída del flujo de turismo argentino de *sol y playa* contribuyeron a una abrupta disminución de los ingresos externos.

La economía se reactivó levemente en 2003 y sostenidamente desde 2004; se registraron tasas de crecimiento anuales en niveles próximos al 7% hasta el año 2007. Inicialmente, la recuperación de la demanda externa —cantidades y precios— fue el factor más dinámico de crecimiento, se aprovechó la existencia de niveles relativamente elevados de capacidad ociosa en un contexto de estancamiento de la inversión. En particular, se destacaron los despachos de carnes, cueros, lácteos, oleaginosas, productos de molinería, madera y sus productos, y algunos textiles y plásticos. A partir de 2006, la reactivación de la demanda interna, tanto por el lado del consumo —recompuesto por la mejora en el empleo y en los salarios reales— como por una mayor tasa de inversión, tuvo también una apreciable contribución positiva. Las exportaciones con base agraria primero, y un incipiente proceso de sustitución de importaciones en el sector manufacturero después explican las tendencias de crecimiento del período.

Los objetivos y la lógica de la política macroeconómica aplicada luego de la crisis bancaria y financiera de 2002 se centraron en los imperativos de orden fiscal, control de la inflación, administración de la restricción externa y recomposición de la situación financiera. Este cometido fue igualmente sostenido por el presidente Tabaré Vázquez, de la coalición Frente Amplio, en el gobierno que asumió en marzo

de 2005. Signada por un contexto de recurrentes superávits primarios y déficits nominales —causados por el servicio de la deuda—, la política fiscal se caracterizó por el recorte de gastos y una mayor presión tributaria tendiente a elevar los ingresos.¹⁰ Los déficits fueron financiados inicialmente a través de los organismos multilaterales de crédito, y posteriormente mediante la colocación de títulos públicos y la entrada de capitales extranjeros.

La virulencia de la crisis bancaria de 2002 afectó también la capacidad de pago del Estado, por lo que se tuvo que recurrir a una renegociación de la deuda externa *creditor friendly*, con el apoyo del FMI, que implicó una prórroga en la madurez de los bonos de deuda soberana en unos cinco años, sin que ello implicara quitas al capital ni moratoria de intereses. Al mismo tiempo, también se debieron reprogramar los depósitos en los bancos oficiales con una prórroga de tres años con devolución escalonada. Como resultado de esta operación de salvataje, Uruguay quedó expuesto a grandes vencimientos de deuda en el corto plazo. El nuevo gobierno asumido en 2005 instrumentó una política de cancelación anticipada de deuda con los organismos internacionales y una estrategia de reestructuración de la deuda mediante la emisión de títulos en moneda nacional a más largo plazo y la recompra de deuda de menor madurez.

En el marco de metas de inflación pautadas con el FMI, la política monetaria fue muy restrictiva durante la crisis y relativamente flexible entre 2003 y 2005; se incrementó la base monetaria y se avanzó en la *desdolarización* de la economía a través del uso de instrumentos nominados en moneda nacional. Sin embargo, el recrudecimiento de los niveles de inflación por encima de los *rangos meta* establecidos por el Banco Central del Uruguay (BCU)¹¹ fue enfrentado nuevamente con un control estricto de

10 En 2007 se implementó una reforma tributaria que implicó: I) la implementación de un sistema dual de impuestos a la renta de las personas físicas, II) la homogeneización de los aportes patronales a la seguridad social, III) la eliminación de ciertos tributos nacionales, y IV) la generalización y reducción de la alícuota del IVA.

11 Las presiones inflacionarias se explican en parte por incrementos en los precios internacionales, y en parte por algunos desequilibrios entre la oferta y la demanda domésticas.

los principales agregados monetarios. La persistencia de presiones inflacionarias impulsó el sostenimiento de la política monetaria contractiva en 2007 y 2008 y el acompañamiento con algunas medidas de carácter *heterodoxo*, como rebajas de tarifas de las empresas estatales de servicios públicos, disminución de la carga tributaria sobre los combustibles, reducción de precios administrados en el sector salud e implementación de acuerdos de precios de productos transables de consumo masivo.

A partir de 2002 se abandonó el régimen cambiario de bandas de flotación deslizantes vigente desde 1990, y se adoptó un régimen de libre flotación; en ese contexto se produjo una fuerte devaluación del peso. Sin embargo, a partir de 2004, en paralelo con un incremento de los ingresos externos por exportaciones e inversiones directas y en cartera, se registró una fuerte tendencia a la apreciación. Hasta 2007, la intervención pública en el mercado abierto de divisas se limitó a las compras necesarias para hacer frente a los servicios de la deuda, sin contrariar la tendencia de la moneda local; en 2008, en cambio, el BCU también ha intervenido con el objetivo de modular los niveles de apreciación nominal del peso uruguayo. Cabe señalar que la cuenta corriente del sector externo se ha desenvuelto en condiciones de déficit permanente; sin embargo, su financiamiento e incluso la acumulación de reservas por el BCU han sido facilitados por el ingreso de capitales externos y la colocación de bonos soberanos en los mercados internacionales.

Hasta 2007, el mercado regional fue poco dinámico para las exportaciones uruguayas, lo que motivó un conjunto de cuestionamientos al funcionamiento del Mercosur, y a la vez diversas acciones tendientes a diversificar mercados. Entre estas, destacan anuncios nunca concretados de una negociación para la firma de un TLC con Estados Unidos, la firma de una intención de TLC con México, el establecimiento

de un tratado de protección de inversiones con Estados Unidos y el inicio de negociaciones para el establecimiento de acuerdos comerciales con diversos mercados extrarregionales (China, India, Nueva Zelandia, Sudáfrica y Japón). Al mismo tiempo, a efectos de articular políticas internas de competitividad, se creó la Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado, entendida como una agencia de inversiones orientada a mejorar el clima de negocios mediante la simplificación de los procedimientos de acceso a los distintos regímenes de promoción. En la misma dirección, el Ministerio de Industria, Energía y Minería lanzó un programa destinado a mejorar la competitividad de las pymes y a promover la creación de complejos productivos.

En síntesis, la economía uruguaya ha registrado un crecimiento sostenido desde 2003, con una inflación relativamente controlada y una situación fiscal administrada. El proceso de crecimiento permitió una recuperación de los niveles de empleo a partir de los muy deprimidos valores vigentes en el marco de la crisis de inicios del milenio; este movimiento y las mejoras del salario real a partir de 2005 —luego de varios años consecutivos de caída en el poder adquisitivo de los trabajadores— indujeron una mejora en los indicadores de distribución del ingreso.¹² En la misma dirección deben considerarse los resultados del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) implementado por el gobierno del Frente Amplio para atender a los sectores de la población más desprotegidos.¹³

1.5. Una estilización de las estrategias y políticas aplicadas y los problemas pendientes

Más allá de ciertas especificidades de carácter nacional, el análisis de la evolución macroeco-

¹² El restablecimiento de los consejos de salarios ha jugado un papel positivo en este proceso.

¹³ El PANES articuló asistencia alimentaria, transferencias monetarias a cambio de ciertas contraprestaciones, servicios sanitarios, trabajo transitorio y atención a personas sin hogar.

nómica, productiva y social de los países del Mercosur en el período reciente muestra ciertos rasgos comunes, al tiempo que subsisten algunos problemas compartidos por el conjunto.

Respecto de los rasgos comunes, por el lado de la situación fiscal se observa la puesta en marcha de una estrategia que podría ser definida como de *responsabilidad fiscal*, caracterizada por una sustantiva mejora en los ingresos tanto tributarios como no tributarios y por el recorte inicial y posterior control del gasto público de acuerdo a la evolución de la recaudación, de modo de obtener los superávits primarios necesarios como para reducir déficit o, eventualmente, lograr superávits nominales. Respecto de los ingresos de carácter tributario, ello ha sido la consecuencia de una significativa mejora en la actividad, una mayor presión fiscal, un más efectivo control de la evasión, la aplicación de reformas tributarias (Brasil y Paraguay) o de derechos de exportación (Argentina). En relación con los ingresos no tributarios, se destacan como fuente de financiamiento las utilidades obtenidas por las empresas en manos del Estado (en los casos de Brasil, Paraguay y Uruguay). Por el lado de los gastos, ello ha tenido que ver con un incremento moderado tanto de los gastos corrientes como de los no corrientes (inversión pública), al tiempo que los períodos de moratoria y los procesos de desendeudamiento, renegociación y reestructuración de los pasivos externos dieron como resultado un menor peso de los servicios de deuda.

Por el lado monetario, se ha privilegiado el control de la inflación. A este respecto, se verifica el establecimiento de sistemas de *inflation targeting* (Brasil y Paraguay) y de *rangos meta* de inflación (Uruguay), en consonancia con la nueva ortodoxia monetaria, de modo de anclar las expectativas inflacionarias a partir de su preanuncio. En términos generales, los instrumentos escogidos a tal efecto han sido los tradicionales manejos de la tasa de interés y los agregados monetarios a partir de políticas de esterilización —de gran magnitud, en virtud de los significativos resultados globales positivos de las balanzas de pago regionales— y

del manejo discrecional de los encajes bancarios. No obstante ello, han sido puestos en práctica ciertos mecanismos de carácter más heterodoxo ante ciertos rebrotes inflacionarios de importancia en el marco de contagio de la inflación importada y de la aparición de ciertos *cuellos de botella* por el lado de la oferta ante el buen desempeño de la demanda, tanto interna como externa. En efecto, mientras algunos países optaron por dejar reevaluar su moneda (Brasil, Paraguay y, en cierta medida, Uruguay), otros aplicaron medidas tales como acuerdos de precios, subsidios a productos y servicios de consumo popular (Argentina desde 2006 y Uruguay en el último año) y restricciones cuantitativas y aumento de derechos a la exportación (Argentina), de modo de evitar una mayor apreciación real de sus respectivas monedas.

En relación con la política de competitividad y manejo del tipo de cambio, se distinguen situaciones bien diferenciadas. Por un lado, aquellos países que a partir del establecimiento de regímenes de libre flotación permitieron apreciar sus monedas al ritmo de sus superávits globales de balanza de pagos, a lo sumo interviniendo de manera puntual de modo de morigerar esa apreciación (Brasil, Paraguay y Uruguay). Concomitantemente, y de modo de compensar las pérdidas de competitividad por la vía precio implícitas en el atraso cambiario, algunos de ellos han comenzado a articular y poner en funcionamiento algunas políticas de competitividad (exenciones impositivas, disponibilidad de crédito) enfocadas a mejorar la productividad de sus sectores productivos a través de la inversión e innovación (Brasil y, en menor medida, Paraguay). Por otro lado, Argentina ha convertido su tipo de cambio *competitivo* en el estandarte y principalísima herramienta de su política de competitividad; interviene constantemente el mercado cambiario a través de operaciones de mercado abierto de modo de contrapesar las tendencias a la apreciación implícitas en su abultado superávit comercial. Al mismo tiempo, el establecimiento de tipos de cambio *múltiples* a partir de las distintas alícuotas que representan los derechos a la exportación ha per-

mitido, si bien en un sentido limitado, sesgar el movimiento del capital hacia determinados sectores y actividades productivas.

En relación con las condiciones de los sectores asalariados, los principales resultados, en términos generales, han estado asociados al incremento de la masa salarial tanto por la significativa creación de puestos de trabajo como por la mejora en el poder adquisitivo de los salarios (con la excepción de Paraguay). Al mismo tiempo, se pusieron en marcha distintos tipos de planes y programas de modo de mejorar la situación de los desempleados, las clases pasivas y las capas de la población en situación de mayor riesgo. A ese respecto, se establecieron programas de transferencia de ingresos hacia las familias (Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desempleados en Argentina; PANES en Uruguay; Fome Zero y Bolsa Familia en Brasil), se mejoraron la cantidad de beneficiarios y los montos erogados a través del sistema previsional (Argentina, Brasil y Uruguay) y se otorgaron determinados subsidios a los productores de bienes y servicios de consumo popular de modo de asegurar precios accesibles a la población de menores ingresos.

Por el lado del sector externo, desde 2003 a la fecha se ha asistido al desplazamiento de la restricción externa, el principal límite histórico al crecimiento sostenido de los países de la región. A este respecto se verifican estrategias diversas. Por el lado de Argentina, los buenos resultados se corresponden con los saldos positivos obtenidos a través del comercio de bienes, producto de la existencia de términos de intercambio históricamente elevados y del aprovechamiento de las ganancias de competitividad-precio logradas a partir de la devaluación del peso y mantenidas a través de las constantes intervenciones en el mercado de divisas. Por el lado de Brasil, si bien también se han obtenido excelentes superávits de la balanza comercial, la principal estrategia de financiamiento del balance de pagos por el gobierno ha estado en la captación de inversiones externas, fundamentalmente en cartera, para lo cual se han asegurado importantes *spreads* a través del mantenimiento de la tasa

de interés local muy por encima de la tasa de interés internacional, al tiempo que se conseguía el *grado de inversión*.

Por su parte, en Paraguay se ha ido por una estrategia de diversificación de las fuentes de financiamiento, mediante el uso de la asistencia brindada por los organismos financieros internacionales (FMI, BID, BM), a través de la atracción de inversiones externas, aprovechando los ingresos generados por las exportaciones de servicios energéticos de las represas binacionales de Itaipú y Yaciretá y por medio de la obtención de transferencias corrientes con origen en las remesas enviadas por los ciudadanos paraguayos en el exterior. Por último, Uruguay ha financiado su déficit estructural de cuenta corriente a través del ingreso de inversión externa directa y en cartera y por medio de sustantivas emisiones de bonos soberanos en el exterior.

Más allá de estas estrategias nacionales diferenciadas, se advierten comportamientos y características comunes en cuanto a la relación con el sector externo. En primer lugar, el conjunto de los países de la región se ha visto beneficiado por las buenas condiciones presentes en los mercados internacionales —el hoy menguante *viento de cola*—, tanto desde el punto de vista de los precios y el dinamismo de la demanda de sus principales productos de exportación —básicamente, *commodities* agrícolas e industriales— como de las bajas tasas de interés y la buena disponibilidad de financiamiento externo. También se advierte una política común de reducción de los pasivos públicos externos a través de cancelaciones anticipadas de deuda con los organismos financieros internacionales (en ciertos casos, hasta coordinadas temporalmente), cambios en la composición de los bonos soberanos (en búsqueda de una mayor proporción de deuda nominada en moneda local y alargamiento de su madurez) y el lanzamiento de programas de renegociación de deuda (que implicaron quitas sustantivas o mejora en los plazos de maduración). Un último rasgo común como resultado del conjunto de estrategias y prácticas reseñadas ha sido el fortísimo incremento

de las reservas internacionales, que ha dotado de una mayor robustez a los esquemas macroeconómicos de los países del Mercosur.

Como se ha destacado en los puntos 1.1 a 1.4 de la presente sección, durante los últimos años los países del Mercosur han presentado interesantes tasas de crecimiento del producto —en promedio, visiblemente mayores que las de las décadas previas— con mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la población de menores ingresos en general y de la clase trabajadora en particular —se revirtió la tendencia verificada en los últimos años de la década de los noventa y primeros años de la actual—. No obstante ello, son muchos y variados los problemas que aún aquejan a la región de modo de hacer sostenibles no solo las condiciones de crecimiento sino también de calidad de vida de la población.

En primer lugar, los países del Mercosur en términos generales continúan presentando una estructura productiva, pero sobre todo comercial, concentrada en torno a productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales y ciertos *commodities* industriales que además se asientan sobre las gamas más bajas del producto. Estas actividades y sus productos comparten las características de bajo valor agregado, escaso contenido de tecnología, cambio técnico asociado a procesos y baja intensidad en la demanda de trabajo (sobre todo calificado). Son hartos conocidos los problemas de este tipo de especialización productiva: gran volatilidad de precios (y por tanto de los ingresos por exportación), dependencia de factores climáticos (sequías, inun-

daciones), competencia por precios, menores requerimientos de trabajo y, en orden a su escasa calificación promedio, retribución de la fuerza de trabajo con salarios modestos.

En segundo lugar, más allá de la mejora en las condiciones generales de funcionamiento del mercado de trabajo, sigue predominando una gran informalidad y precariedad en las condiciones de contratación y ejecución del proceso de trabajo, lo que a su vez es una condición para el funcionamiento *competitivo* de gran parte de los sectores productivos más intensivos en el uso de trabajo en la región.

En tercer lugar, se ha producido en los últimos años una ralentización del ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo y una paralización de las mejoras en el poder adquisitivo de los salarios; al mismo tiempo, es esperable que este proceso se profundice a partir del contagio de la crisis mundial por la vía comercial y financiera, lo que redundará seguramente en menores tasas de crecimiento promedio en la región.

En cuarto lugar, más allá de la mejora relativa de los últimos años, los países del Mercosur continúan mostrando una pésima distribución del ingreso, con una gran mayoría de la población que solo recibe una pequeña parte del ingreso nacional total y una minoría que accede a una gran porción de esta en virtud de la estructura productiva antes descrita, de la concentración de la propiedad y la producción en una cantidad acotada de agentes económicos y del predominio de prácticas rentísticas y monopólicas.

Ámbito	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Balance fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Responsabilidad fiscal. ▸ Derechos de exportación. ▸ Moratoria y reestructuración de deuda. ▸ Recaudación por mejora de actividad. ▸ Control del gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Responsabilidad fiscal. ▸ Recaudación por mejora de actividad. ▸ Reforma tributaria con énfasis en gravámenes al sector financiero. ▸ Control del gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Responsabilidad fiscal. ▸ Recaudación por mejora de actividad. ▸ Reforma tributaria. ▸ Control del gasto. ▸ Saneamiento de empresas estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Responsabilidad fiscal. ▸ Recaudación por mejora de actividad. ▸ Control del gasto.
Inflación y política monetaria	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Mix de políticas ortodoxas y heterodoxas. ▸ Control de la tasa de interés y los agregados monetarios. ▸ Política de esterilización. ▸ Acuerdos de precios. ▸ Restricciones y derechos a la exportación. ▸ Política de subsidios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Aplicación de políticas ortodoxas. ▸ Política de metas de inflación. ▸ Control de la tasa de interés y los agregados monetarios. ▸ Control de inflación vía apreciación del real. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Aplicación de políticas ortodoxas. ▸ Política de metas de inflación. ▸ Control de la tasa de interés y los agregados monetarios. ▸ Control de inflación vía apreciación del guaraní. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Énfasis en políticas ortodoxas. ▸ Política de rangos meta de inflación. ▸ Control de la tasa de interés y los agregados monetarios. ▸ Control de inflación vía apreciación del peso uruguayo. ▸ Aplicación de medidas heterodoxas puntuales.
Competitividad y política cambiaria	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Énfasis en mantenimiento de tipo de cambio competitivo. ▸ Tipo de cambio múltiple vía derechos de exportación. ▸ Flotación administrada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Régimen de libre flotación con intervenciones puntuales. ▸ Apreciación del real. ▸ Aplicación de políticas de competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Régimen de libre flotación con intervenciones puntuales. ▸ Apreciación del guaraní. ▸ Aplicación de políticas de competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Régimen de libre flotación con intervenciones puntuales. ▸ Apreciación del peso uruguayo.
Política social y de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Mejora de los niveles de empleo. ▸ Salarios crecientes. ▸ Mejora en el gasto y las transferencias sociales. ▸ Subsidios en servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Mejora de los niveles de empleo. ▸ Salarios crecientes. ▸ Énfasis en gasto y transferencias sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Mejora de los niveles de empleo. ▸ Pérdidas en el poder adquisitivo de los salarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Mejora de los niveles de empleo. ▸ Salarios crecientes. ▸ Mejora de las transferencias sociales.
Financiamiento del sector externo	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Énfasis en superávit comercial. ▸ Política de desendeudamiento y cambio en composición de deuda. ▸ Aprovechamiento de viento de cola. ▸ Acumulación de reservas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Énfasis en captación de inversión externa. ▸ Política de desendeudamiento. ▸ Aprovechamiento de viento de cola. ▸ Acumulación de reservas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Diversificación de canales de financiamiento (asistencia financiera, remesas, inversión extranjera). ▸ Aprovechamiento de viento de cola. ▸ Acumulación de reservas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Énfasis en captación de inversión y endeudamiento externos. ▸ Política de desendeudamiento. ▸ Renegociación y cambio en composición de deuda. ▸ Aprovechamiento de viento de cola. ▸ Acumulación de reservas.

2.

El Mercosur como plataforma para la reestructuración productiva

Los países del Mercosur continúan afectados por problemas de competitividad relacionados centralmente con el tipo de especialización productiva (y exportadora). Los factores de orden macro, meso y microeconómico que han afectado la competitividad general de la economía han operado en un vínculo causal de doble vía con el patrón de especialización. Los recurrentes períodos de apreciación de la moneda doméstica han sesgado relativamente a favor de las actividades basadas en ventajas comparativas o no transables; a su vez, la especialización exportadora en *commodities*, en tanto genera ingresos externos fluctuantes, ha sido fuente de volatilidad e inestabilidad macroeconómicas. En esta situación se combinan una fuerte heterogeneidad estructural (inter e intrasectorial), escasas economías de red, empobrecimiento de las calificaciones técnico-laborales y, como síntesis, condiciones persistentes para una distribución regresiva del ingreso. La competitividad internacional se circunscribe a firmas o segmentos productivos específicos y se traslada débilmente a la cadena productiva en cuestión.

La resolución progresiva de estos problemas de especialización supone la posibilidad de que se desarrolle una trayectoria de los sectores/segmentos/actividades y, obviamente, empresas hacia mayores contenidos de aprendizaje (innovación y escalamiento) y de complementación (encadenamientos). Podrá esperarse, entonces, la ocurrencia de un proceso de expansión y diversificación de las exportaciones, de avance en la sustitución de importaciones de bienes de mayor complejidad tecnológica y simultáneamente de expansión del mercado interno a través de la absorción de recursos ociosos, distribución de los incrementos de productividad y, como consecuencia, ingresos altos sustentables. Una trayectoria sistemática de competitividad supone sesgar la estructura productiva hacia actividades caracterizadas por recursos calificados y capacidad de calificación de recursos, salarios elevados y salarios reales crecientes, progreso tecnológico significativo, rentas de innovación, calidad y alta gama, diferenciación de productos y predominio de competitividad-*no precio*.

El hecho de que estas actividades estén caracterizadas por diversas y numerosas fallas de mercado justifica y requiere la implementación de políticas de competitividad que vayan más allá de los incentivos establecidos por una *buena* macro y que a la vez no se reduzcan a negociaciones y acciones para la apertura de mercados externos (entendiendo a estas otras dos como políticas necesarias). El Mercosur aparece como un ámbito donde estos efectos podrían maximizarse, ya que en teoría los beneficios esperados del proceso de integración regional implican la generación y diversificación de un nuevo perfil de exportaciones y de exportadores, en el marco de estrategias de complementación productiva e intercambios de tipo intraindustrial, con ventajas potenciales en términos de desarrollo tecnológico y calificación de recursos. Para impulsar esta nueva racionalidad, además de desarrollar acciones de cooperación monetaria y financiera, se requiere la profundización del proceso de coordinación de políticas en un área hasta ahora desatendida: la adopción de instrumentos de políticas microeconómicas compatibles o convergentes con el propósito de desarrollar complementariedades estratégicas.

2.1. Integración productiva regional: propósitos y condiciones

La integración económica es una fuente potencial de beneficios comunes para los países asociados a un bloque regional. El aprovechamiento de las economías de escala, estáticas y dinámicas, que emergen de la ampliación del mercado es el principal mecanismo inductor de tales beneficios. La maximización de estas ganancias potenciales se asienta en la especialización de los países según sus ventajas relativas complementarias (efectos estáticos) y en la diversificación de los países hacia segmentos productivos novedosos, viabilizada por ganancias acumulativas de eficiencia basadas en la división del trabajo y la mayor escala productiva (ventajas dinámicas). Sin embargo, no hay certeza sobre la dinámica de apropiación de tales resultados por cada uno

de los socios, y en determinadas condiciones puede generarse un problema distributivo dentro del bloque.

El aprovechamiento de las economías de escala y el desarrollo de las economías de aglomeración suponen una lógica de concentración que puede llevar a la relocalización de ciertas actividades productivas de algún/os país/es hacia otro/s. Estos problemas pueden ser aún más graves si la especialización relativa de cada país no es neutral en términos del ingreso agregado y su dinámica y si predominan asimetrías estructurales o regulatorias. Estos problemas pueden ser tratados con medidas meramente compensatorias (*ex post*), o bien con acciones tendientes a minimizar la propia generación de tales asimetrías distributivas (*ex ante*). Cuanto más cierta sea la perspectiva de desigualdades y más importante el carácter de estas, menos eficaces y más resistidos serán los instrumentos de compensación y más necesaria una estrategia regional de igualación o aproximación de capacidades competitivas.

El propósito principal de la integración productiva debería consistir en el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas. Además de procurar ganancias de eficiencia en actividades ya instaladas, la estrategia de integración regional debería promover, en todos los países asociados, la diversificación productiva hacia segmentos de mayor valor agregado y una mejor inserción en las cadenas internacionales de valor. Este cometido requiere el cumplimiento de dos condiciones necesarias: que los incentivos de escala sean efectivos y que se dé un entorno de prácticas y políticas que favorezca y aliente la cooperación interempresarial. Solo en este contexto la especialización de los diversos países socios en líneas de producción similares y complementarias resultaría una respuesta racional y maximizadora de los agentes productivos frente a las nuevas condiciones de competencia instaladas por el mercado ampliado.

La efectividad del incentivo de escala a nivel regional depende fundamentalmente de la percepción de certidumbre que haya sobre

esta regla. Para que los agentes económicos adopten decisiones racionales de reducción del *mix* de producción, de especialización en determinadas gamas, de la correspondiente adopción de innovaciones de proceso o producto y eventualmente de relocalización intraregional de capacidades productivas, la señal de vigencia del mercado regional ampliado debe estar rodeada de condiciones de certidumbre a largo plazo. Vigentes los incentivos de escala y disponibles los eslabones productivos, las posibilidades de que se concreten acciones de cooperación interempresarial o se conformen alianzas estratégicas dependen de la existencia de una coordinación adecuada. En principio, pueden señalarse tres mecanismos de coordinación alternativos: el mercado, la empresa internacional y las políticas regionales.

El mercado es un mecanismo privado de tipo descentralizado que en las condiciones habituales de información imperfecta y costos de transacción elevados incurre en serias fallas de coordinación y no genera incentivos suficientes para la cooperación entre agentes independientes.¹⁴ Una empresa internacional¹⁵ constituye un mecanismo privado internalizado en la propia entidad. Dado un espacio de libre comercio regional, este tipo de empresa puede especializar sus filiales (cambio estructural en los países sede) y complementar su oferta en términos intrafirma (nuevo comercio entre los países sede). La ecuación de beneficios privados emergente del patrón de comercio intrafirma no necesariamente se corresponde con la ecuación de beneficios sociales esperada de la integración productiva y el comercio intrazona. Un esquema jerárquico de tipo centro-radios basado en el comando de una red de vínculos con otras empresas independientes radicadas en otro/s país/es —dependientes de la primera para definir su estrategia de producción— puede ser una variante del caso anterior. Aquí, la capacidad diferencial de la empresa centro para apropiarse de las

rentas generadas en la cadena puede inhibir los efectos esperados de beneficios conjuntos y equitativos para los países miembros.

En la medida en que en un caso el mercado puede coordinar imperfectamente las estrategias productivas de carácter regional de los agentes independientes y dejar subutilizadas las oportunidades potenciales de complementación productiva a escala regional, y que en otro caso la especialización entre filiales de una empresa internacional (o dentro de una red jerarquizada de empresas) puede no maximizar los beneficios potenciales de la complementación entre los países sede, se hace necesaria la instrumentación de un mecanismo público de coordinación. Esto supone el establecimiento de políticas productivas coordinadas o comunes y plantea la responsabilidad plena del esquema de integración para ofrecer un entorno eficaz para la cooperación interempresarial como un necesario bien público regional. Del mismo modo, este mecanismo público de coordinación debe gestionar y minimizar las asimetrías existentes, tanto las originadas en factores estructurales propios de los países socios como aquellas instaladas por sus políticas e intervenciones regulatorias.

El patrón de distribución de los beneficios potenciales entre los socios de un esquema de integración es incierto toda vez que las capacidades competitivas acumuladas en el punto de partida por cada uno de ellos sean diferentes, y porque una vez en marcha el proceso la dinámica de especialización relativa puede generar nuevas asimetrías. Por esta razón, más allá de los incentivos generales establecidos por las condiciones del mercado ampliado, los países, preventiva o reactivamente, tienden a aplicar sus propias políticas de estímulo para aprovechar el mercado regional y tratan de maximizar su porción relativa en las ganancias del bloque, aun a costa de violar el principio de igualdad de condiciones de com-

14 Más aún, tiende a excluir a los agentes de menor capacidad financiera.

15 Al efecto, bastaría con que se trate de una empresa con sendas filiales en dos países socios.

petencia. Europa, por ejemplo, enfrentó este dilema reglamentando las ayudas estatales nacionales y transfiriendo parte de la política promocional y las políticas redistributivas al ámbito comunitario.

2.2. Integración productiva en el Mercosur: problemas y debilidades

Ciertamente, estas iniciativas requieren un proceso de profundización normativa, lo que supone la articulación de tres vías de acción: limpiar el campo de juego de las excepciones introducidas unilateralmente, internalizar las normas acordadas y avanzar en los compromisos de coordinación de políticas sucesivamente establecidos y postergados. Además, la consecución de los efectos económicos esperados de un proceso virtuoso de integración requiere el desarrollo de políticas estructurales específicas a nivel regional. En el caso del Mercosur, la debilidad del proceso de complementación productiva se corresponde con la ausencia o el pobre cumplimiento de las condiciones necesarias para su desarrollo. Los incentivos potenciales de escala han sido neutralizados por las violaciones unilaterales a la política comercial de intrazona y extrazona previamente acordada y por la aplicación discriminatoria de incentivos a la producción y al comercio. A su vez, habida cuenta de la ineficacia exhibida por los incentivos *de mercado*, llaman la atención los escasos esfuerzos puestos en la coordinación de políticas estructurales.

El Mercosur se caracteriza por significativas asimetrías estructurales: hay enormes diferencias en la talla económica y poblacional de los países miembros y una amplia divergencia en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Se trata de economías con muy diferentes grados de apertura al comercio internacional y niveles y características de su interdependencia con el mercado regional. Al mismo tiempo, algunas de estas asimetrías estructurales (tamaño económico y capacidad financiera,

fundamentalmente) están en la base de las asimetrías de política observadas; si bien las políticas de promoción aplicadas por los países socios están en general basadas en enfoques e instrumentos similares, la escala de los recursos disponibles y ejecutados hace una diferencia significativa a favor de Brasil. Lo que aparece como un juego en el que todos participan igualmente (sea cumpliendo, sea violando las mismas reglas) es en realidad la reproducción permanente de poderes de intervención diferenciales.

El tratamiento de las asimetrías estructurales y regulatorias existentes en el Mercosur no fue internalizado ni institucionalizado en el diseño y la normativa originales, más allá de la introducción de excepciones relativamente menores y temporarias en el proceso de desgravación de los flujos de comercio intrazona. Tampoco se adoptaron posteriormente políticas comunes o consensuadas que tuvieran como objetivo enfrentar los efectos de este tipo de asimetrías. En esta dinámica, el Mercosur terminó desplegando una trayectoria en la que las asimetrías de política tendieron a reproducir y profundizar las brechas estructurales. Los efectos distributivos de las asimetrías han jugado un papel importante en la dinámica de conformación y en las negociaciones del bloque regional, y sin duda constituyen una de las explicaciones principales de su sinuosa trayectoria normativa.

Para enfrentar sus consecuencias, los países miembros han ido adoptando, generalmente de modo unilateral, medidas de protección a través de la implementación de barreras no arancelarias, generando una importante fragmentación del mercado y un retroceso en el proceso de integración económica regional. Como consecuencia, el Mercosur desarrolló una lógica de negociación fuertemente conflictiva, según la cual lo acordado en materia de política comercial iba siendo progresivamente comprometido por la ausencia de coordinación en los otros planos; se reinstalaban barreras y se deterioraba la posibilidad de formular y establecer políticas comunes. La introducción reactiva y unilateral de restriccio-

nes de acceso a los respectivos mercados nacionales, la violación sistemática de acuerdos previos y las demoras en la internalización de las normas terminaron provocando dos graves consecuencias para el proceso de integración: I) la ausencia de una señal clara sobre el tamaño efectivo del mercado regional, y II) el agravamiento de los problemas distributivos entre los países socios.

No debería llamar la atención que, como consecuencia, la mayor parte del comercio intraregional se explique principalmente por la existencia de ventajas comparativas complementarias, regímenes especiales temporarios (y de poca densidad de eslabonamientos) o estrategias específicas en algunos sectores con predominio de las empresas transnacionales; así, los procesos teóricamente más *virtuosos* se han concentrado en pocos actores y el comercio intraindustrial ha resultado esencialmente un comercio intrafirma. En las condiciones en que fue concebido y regulado, el espacio regional fue relativa y ventajosamente aprovechado por la trama de filiales de empresas transnacionales, que en el punto de partida estaban en mejor posición para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre comercio regional. En la medida en que las pymes han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intraindustrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos.

2.3. Energía e inversiones intrarregionales: ¿nuevos ejes vertebradores?

El Mercosur está tratando de avanzar en la formalización de un acuerdo sobre complementación energética regional que incluiría no solo a los estados partes —Venezuela incluida— sino también a Chile y Bolivia. En principio, se procura avanzar en la integración física y normativa de los respectivos sistemas nacionales de producción, transporte, distribución y comercialización de energía. Por el momento,

esta agenda —al igual que las otras iniciativas para mejorar la situación de la infraestructura en la región— está pensada como un instrumento de abastecimientos complementarios más que de articulación regional de las cadenas productivas vinculadas. Por otra parte, a pesar de su potencialidad, la discusión sobre la cooperación energética no ha transcurrido por un camino sereno. El conflicto entre autonomía nacional e integración sigue latente y las desconfianzas en la región han puesto escollos a la diagramación de proyectos.

Como parte de un proceso más general de inversiones de países emergentes en el exterior, algunos flujos de capital originados en Brasil, México y Chile constituyen una parte creciente de la IED recibida por los países latinoamericanos en los últimos años. El proceso de internacionalización de empresas regionales es particularmente activo en el territorio del Mercosur, donde se han registrado inversiones cruzadas con origen y destino en los diferentes países socios. De todas maneras, el ritmo y la intensidad de estos flujos están fundamentalmente marcados por el ingreso de firmas y capitales brasileños a Argentina, y en menor medida a Paraguay y Uruguay. En el caso de Argentina, la IED proveniente de sus socios regionales —en particular de Brasil y mayormente destinada a la compra de firmas domésticas— ha pasado a ser una fracción mayoritaria entre todas las fuentes externas en el período posdevaluación y *default*.

El fenómeno de internacionalización de las empresas brasileñas aparece como uno de los ejes novedosos de la integración regional; como tal, puede convertirse en un factor dinamizador del Mercosur y en un componente importante de los procesos de reestructuración y complementación productivas. Por el momento, las principales operaciones de expansión a nivel regional han sido protagonizadas por un conjunto reducido de grandes grupos empresarios concentrados en sectores industriales maduros y consolidados, tales como minerales, metales, textiles, siderurgia y cemento; asimismo, se han registrado algunos flujos en los sectores de cosméticos, alimentos, autopartes

y *software* encabezados por empresas de menor porte. La internacionalización de las firmas brasileñas se asienta en su tamaño, su solidez empresarial y gerencial y su acceso a financiamiento internacional de bajo costo; estos atributos fueron favorecidos por la valorización del real, la altísima liquidez internacional y la disposición del BNDES a participar en el financiamiento de las operaciones internacionales.

La potencialidad de este proceso como inductor de una mayor integración productiva entre los países del Mercosur depende de la evolución de un conjunto de factores. En primer lugar, del ritmo y la intensidad de la regionalización de los capitales del Mercosur: se dan condiciones para que la expansión de las empresas brasileñas se mantenga e incluso se diversifique sectorialmente; al mismo tiempo, no hay indicios de que este proceso se esté replicando activamente en los otros países socios. En segundo lugar, de la especialización sectorial y de las estrategias predominantes en los inversores: hasta aquí, la mayor parte de las operaciones se ha concentrado en sectores relativamente poco transables o exportadores de *commodities* al mercado mundial; correspondientemente, las estrategias se han concentrado en el aprovechamiento de recursos naturales o en la explotación del mercado interno del país receptor. Desde el punto de vista de su contribución a la generación de ventajas competitivas dinámicas para el conjunto de los países miembros, el fenómeno de las translatinas del Mercosur presenta todavía más incógnitas y dudas que indicios firmes.

La potencialidad del proceso de regionalización de los capitales Mercosur como factor dinamizador del proceso de integración está también asociada a las posibilidades de integrarse en las cadenas globales de valor. Teóricamente, la participación en ellas abre oportunidades para que las pymes se integren en forma exitosa en la economía mundial y accedan a recursos esenciales para su desarrollo, como financiación, tecnología y capacidad de gestión. Sin embargo, para que estos beneficios puedan materializarse es clave el modo en el cual las pymes se insertan. Si bien las

cadenas de valor no son homogéneas y las posibilidades de apropiación de la renta de las diferentes actividades varían de una a otra, están coordinadas por grandes empresas que controlan los márgenes de sus distintos eslabones. Por un lado, no resulta fácil para las pymes integrarse y concretar su rentabilidad; por otro, una especialización en mercados competitivos y en actividades de bajo valor agregado puede conducir incluso a un crecimiento *empobrecedor*.

El proceso de internacionalización de una pyme suele estar afectado por el débil desarrollo de sus canales de comercialización, por su insuficiente conocimiento del mercado externo y por lo tanto por sus dificultades de acceso a potenciales clientes o proveedores. Al mismo tiempo, su débil poder de mercado y de *lobbying* les impide recurrir a prácticas de cartelización u otras acciones defensivas habituales en el mundo de la gran empresa. Su integración en *clusters* o en redes empresarias de carácter horizontal o en las que predomine una distribución no asimétrica de las rentas generadas internamente resulta una estrategia idónea para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades del escenario competitivo. Sin embargo, una estrategia de esta naturaleza difícilmente pueda consolidarse en ausencia de mecanismos de coordinación eficaces. En cualquier caso, las políticas y los instrumentos correspondientes deberían promover acciones para la especialización y complementación en productos finales, para el desarrollo conjunto de nuevos productos y adaptaciones, para asociarse en la explotación de nichos específicos, para constituir alianzas de exportación y para maximizar las relaciones de aprovisionamiento en sistemas internacionales de producción.

2.4. Para jerarquizar la dimensión productiva en el Mercosur

La unión aduanera del Mercosur ha transitado desde hace varios años por una fase de reactivación de los intercambios comerciales, y al mismo tiempo de continua rispeidez en las nego-

ciaciones y de conflicto e incertidumbre sobre las prioridades de su construcción institucional. El renovado ímpetu comercial se fue dando de la mano de la recuperación del nivel de actividad en todos los países socios después de una prolongada fase de crisis o estancamiento, según los casos. Sin embargo, la bonanza económica no ha traído argumentos suficientes, ni ahora ni en anteriores etapas de crecimiento, para que los socios definan y alcancen acuerdos estratégicos sobre las agendas de construcción interna y de relacionamiento externo del bloque. Más aún, en la propia trayectoria económica del proceso de integración, en la que ha predominado escasa voluntad de coordinación de políticas, pueden encontrarse razones para explicar una parte importante de esa divergencia. En el caso del Mercosur resulta paradójico que gobiernos con definiciones y agendas políticas, sociales y económicas relativamente afines, en países con problemas y necesidades similares, no hayan podido hacer efectiva su retórica prointegración.

En realidad, la propia constitución del Mercosur como una unión aduanera está en cuestión. Aun cuando se haya acordado en algún momento la estructura del *arancel externo común* (AEC) y se haya establecido el correspondiente cronograma de implementación, su adopción plena se ha ido postergando sucesivamente; de hecho, incluso ha habido retrocesos y en la actualidad hay menos posiciones arancelarias con tarifas comunes que las registradas algunos años atrás. Por un lado, algunos estatutos necesarios para la vigencia efectiva del AEC —la unificación de los códigos aduaneros y la armonización de otros procedimientos en frontera, por ejemplo— todavía no han sido puestos en funcionamiento, por lo que, más allá de que rija el mismo arancel en todos los socios, no hay libre circulación de los bienes importados en el mercado regional. Por otro, los países han ido practicando algunos desvíos sobre los niveles acordados, justificados por vía de excepciones temporarias que se consolidan en la misma medida en que el cronograma original se va abandonando. En los hechos, la situación actual del Mercosur se asemeja a un área de libre comercio que con-

serva, de todas maneras, múltiples y variadas restricciones en los intercambios intrazona; de este modo, no aparecen incentivos fuertes para desarrollar procesos de inversión que viabilicen el cambio estructural requerido.

Las dificultades y la escasa voluntad para establecer una política comercial externa común expresan esencialmente la falta de consenso de los países miembros sobre la orientación de la estructura productiva regional y sobre las líneas principales de inserción en la economía internacional. La debilidad del proceso de coordinación de políticas en general es el resultado de la ausencia de un acuerdo estratégico sobre la proyección del bloque de países asociados y sobre la posición específica de cada uno de ellos. Ciertamente, cuando los niveles de interdependencia económica son relativamente bajos, la demanda de coordinación por motivos *defensivos* —es decir, por precaución frente a la eventual trasmisión de ciclos o de inestabilidad— tiende a ser menor; en estos casos es necesario impulsar una oferta de coordinación que instale o promueva entre los agentes económicos los incentivos para cooperar y desarrollar la trama de encadenamientos y complementariedades productivos que permitan aprovechar los beneficios potenciales de la ampliación del mercado. Pero la posibilidad de esta oferta depende de la existencia de una visión estratégica compartida, del desarrollo de una matriz de intereses comunes y de un liderazgo claro y eficaz.

Precisamente, la relativa intensidad y el carácter asimétrico de la interdependencia entre los países socios han sido señalados como una de las debilidades estructurales para la conformación de uniones aduaneras en esta parte del continente. El tipo de interdependencia existente implica no solo una baja demanda de coordinación, sino también diferentes demandas nacionales; así, las economías más pequeñas o menos desarrolladas requieren algunos instrumentos que hagan efectivo el acceso al mercado de sus socios más grandes, y a la vez otros que las compensen o preserven de su menor capacidad competitiva. Las asimetrías de tamaño, desarrollo y diversificación

productiva han complicado la definición de una estructura arancelaria común al bloque, tal que compatibilice los diferentes requerimientos de los países miembros. En la medida en que la estructura de protección tendió a ser definida en función de las economías más diversificadas, la escasa o nula implementación de políticas activas de acompañamiento que promovieran el desarrollo de eslabones productivos en los países menores llevó a que las demandas de estos fueran gestionadas por la vía de excepciones que desnaturalizan el proyecto de unión aduanera. Esta dinámica revela la ausencia —por decisión o incapacidad— de conducción y liderazgo en el proceso de integración y, como consecuencia, el predominio de acciones no cooperativas.

La modificación de esta lógica en el caso del Mercosur requiere colocar firmemente tres cuestiones de índole general en un nuevo punto de partida. En primer lugar, es fundamental que la consideración de la problemática de la integración productiva se inscriba dentro del objetivo general de tratamiento y reducción de las asimetrías existentes entre los países miembros. En segundo lugar, es necesario jerarquizar la dimensión del desarrollo productivo y la integración productiva regional dentro del modelo y la estructura institucionales. En tercer lugar, es importante tomar en cuenta que la progresiva resolución de los problemas de acceso al mercado regional contribuirá a la profundización de las acciones que se planteen para avanzar en el proceso de integración productiva.

En los últimos tiempos se ha formado un consenso relativamente amplio dentro del Mercosur acerca de la necesidad de dar respuesta a los problemas planteados por la existencia de múltiples asimetrías estructurales y regulatorias. Después de una década y media de funcionamiento del esquema regional es evidente que los países, las regiones, los sectores y las empresas de menor desarrollo relativo han sido los menos beneficiados (a veces los más perjudicados) por el proceso de integración. La ausencia de políticas explícitas a nivel regional para nivelar o compensar aquellas des-

igualdades y la formulación a nivel nacional de políticas no cooperativas han profundizado las asimetrías de origen y han agudizado los problemas distributivos, y con ello la conflictividad dentro del bloque. La integración productiva constituye una de las respuestas posibles a esta problemática.

Las cuestiones sobre desarrollo productivo en general e integración productiva en particular han sido poco jerarquizadas hasta ahora en la estructura institucional del Mercosur. En cierto sentido, predominó la hipótesis de que la liberalización del comercio y la integración de los mercados nacionales constituirían un estímulo suficiente para una reorganización virtuosa de la estructura productiva regional; de hecho, las cuestiones conceptuales sobre este tema quedaron circunscritas a instancias de carácter consultivo y el tratamiento de las cuestiones operativas permanece fragmentado en ámbitos de carácter sectorial de segundo nivel. Una reformulación conceptual que incorpore la integración productiva como un eje dinamizador del Mercosur requiere la constitución de una instancia especializada y con vocación y capacidad de decisión para orientar ese proceso.

La integración productiva a nivel regional se basa fundamentalmente en la posibilidad de establecer y consolidar mecanismos estables de cooperación interempresarial. La constitución de vínculos permanentes de intercambio y abastecimiento, de redes de empresas, de cadenas de clientes y proveedores, de *clusters* horizontales, de consorcios de exportación o de intercambio tecnológico y de alianzas estratégicas de diversa índole requiere principalmente certidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado regional. En la medida en que en el Mercosur se establezcan las reglas de acceso y de circulación de bienes y servicios y se vaya reduciendo el alcance de las restricciones al comercio interno, se podrá avanzar más rápidamente en la instalación de procesos de complementación productiva entre empresas de los diferentes países, y en particular en la incorporación activa de los países y las empresas de menor tamaño a esta tendencia.

La toma de conciencia sobre la importancia de la integración productiva como mecanismo para promover la convergencia estructural de las economías, y por lo tanto para evitar la reproducción de las desigualdades competitivas entre los países miembros y las empresas es un requisito para instalar el tema como un punto decisivo en la agenda del Mercosur y para otorgarle un lugar central en su esquema institucional, en principio de nivel equivalente a la Comisión de Comercio.¹⁶ A su vez, la jerarquización conceptual e institucional de la problemática de la complementación productiva entre los países socios permitirá tratar los temas de acceso a mercados dentro de una racionalidad más amplia y vinculada a la búsqueda de una distribución equitativa de los beneficios de la integración, lo que disminuirá relativamente los niveles de conflicto que esta cuestión ha asumido.

Si bien el avance en estos planos constituye una condición necesaria, no debe perderse de vista que tanto en los países como a nivel del propio Mercosur existe un conjunto de ámbitos, iniciativas y políticas que ya están en marcha y que pueden ser incorporados y potenciados dentro de una estrategia explícita de integración productiva. La instalación de niveles y mecanismos de coordinación eficaces entre estas instancias e instrumentos puede contribuir a conformar una masa crítica inicial que facilite a futuro el desarrollo de acciones en profundidad. En este sentido, la incorporación de niveles progresivos de coordinación dentro del esquema institucional del Mercosur y entre los países miembros puede constituir una primera plataforma de provisión de los bienes públicos regionales necesarios para darle mayor cohesión al proceso.

Todos los países del Mercosur han desarrollado instituciones, programas y políticas de promoción del desempeño y de mejoramiento

o fortalecimiento de la competitividad de sus empresas, con particular atención al segmento de micro, pequeñas y medianas empresas, que resultan las más afectadas por las fallas de mercado predominantes. Entre otras acciones significativas, destacan las iniciativas tendientes a fomentar la asociatividad entre aquellas, a integrarlas en *clusters* y redes de cooperación y a desarrollarlas como proveedores de grandes firmas. Se trataría de incorporar a estos instrumentos una dimensión y una vocación regional, de modo de premiar o promover aquellas iniciativas que avancen en la integración de redes de empresas o cadenas de abastecimiento entre los países miembros. En la medida en que el desarrollo de estas instituciones nacionales y su potencia promocional resulta muy desigual, es necesario instalar un mecanismo de coordinación que asegure que todos los países socios, en particular los más pequeños, participen de los beneficios potenciales.

La internacionalización de empresas y su expansión y localización en diferentes países del esquema pueden constituir un poderoso mecanismo de desarrollo de cadenas productivas regionales. Hasta ahora en el Mercosur este proceso ha sido protagonizado casi exclusivamente por grandes empresas y mayormente de extrazona; más recientemente ha ido emergiendo una tendencia a la regionalización de firmas y capitales de los países miembros, principalmente de los más grandes. Se trataría de promover y ampliar los alcances de este proceso, trabajando en dos direcciones: por un lado, fomentando la incorporación de proveedores de y en todos los países socios para maximizar los efectos de encadenamiento; por otro lado, promoviendo y facilitando la regionalización de empresas medianas y pequeñas para maximizar los efectos de difusión.

Dentro de la propia institucionalidad y los programas en ejecución del Mercosur, hay varias

¹⁶ A mediados de 2008 (dic. 12/08), se aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur (PIPM) y se estableció su coordinación por el Grupo de Integración Productiva del Mercosur (GIP), creado al efecto bajo la dependencia del GMC y que será integrado por representantes de los países socios. De acuerdo con su formulación, el PIPM pondrá énfasis en la integración de las cadenas productivas de las pymes.

instancias y acciones que deberían ser integradas o, al menos, coordinadas en la perspectiva de una mayor complementación productiva.¹⁷ De un lado, están las iniciativas tendientes a mejorar la vinculación física y facilitar el comercio a través de la reducción de los costos de transacción, tales como los programas de desarrollo de infraestructura y de promoción de la integración fronteriza. De otro, las iniciativas explícitamente dirigidas a promover asociaciones productivas y a compensar las asimetrías, tales como los Foros de Competitividad y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Se trataría de fortalecer progresivamente en estos programas un componente de desarrollo productivo, y en particular la promoción de emprendimientos

de complementación productiva basados en la asociación de empresas de diferentes países del Mercosur, con una presencia obligatoria de alguno de los países más pequeños. En paralelo con el desarrollo de estos esfuerzos de coordinación y de aprovechamiento de programas e iniciativas ya existentes, en los ámbitos público y privado, a nivel nacional y regional, se debería discutir la integración de un fondo regional específicamente dirigido a promover el desarrollo de nuevas capacidades y la integración productiva, que tenga como beneficiarias a las pequeñas y medianas empresas y como objetivo su integración en cadenas productivas regionales destinadas al abastecimiento tanto intra como extrazona.

17 Entre las iniciativas ya presentadas, cabe señalar las siguientes:

Pauta de Integración Productiva, propuesta generada en el ámbito del SGT 7 y presentada al GMC con el propósito de crear una oferta de bienes públicos específicos.

Foro de Madera y Muebles, creado en el ámbito del SGT 7 para la discusión y el desarrollo de acciones en la cadena respectiva.

Proyectos de Integración Productiva, movilizados por la CRPM en el ámbito del SGT 7 y propuestos para asociarse al programa de desarrollo de proveedores de Petrobras para ampliar las vinculaciones regionales en la cadena automotriz y para desarrollar una cadena de proveedores en la industria del turismo.