



**Cumplir con Ouro Preto es
insuficiente: El problema
distributivo en el MERCOSUR¹**

*Fernando Porta**

Navegantes

El sentido del título se debe a que en este momento hay tres grandes posiciones en la discusión sobre el MERCOSUR en la Argentina y, probablemente también en los otros países. Esas tres grandes posiciones podríamos describirlas. Hay una agenda oficial del MERCOSUR y, de algún modo, la agenda inercial, la agenda diplomática, del MERCOSUR, que tiene como centro la idea de restablecer los mecanismos de funcionamiento del esquema tal cual fueron acordados en los acuerdos de Ouro Preto, es decir, aquellos que restablecieron el MERCOSUR como una Unión Aduanera a finales del año 1994. Estos consistían en un conjunto de compromisos amplios en materia de coordinación de políticas económicas, de liberalización del comercio y de armonización de instrumentos comerciales y de otra naturaleza entre los países socios y que ha venido siendo progresivamente abandonado durante los diez años de gestión del proceso por distintas razones. Por lo tanto, hoy los países del MERCOSUR incumplen con los acuerdos de Ouro Preto en mayor medida en que lo hacían hace seis, siete u ocho años; es decir, ha venido habiendo un deterioro progresivo, status normativo del MERCOSUR si uno lo compara contra los compromisos que en Ouro Preto se habían establecido y, por lo tanto, la agenda oficial, la agenda que se reproduce permanentemente es la que trata de reinstalar los compromisos de Ouro Preto y, en cierto sentido, casi de un modo terco, casi de un modo tozudo, como si en realidad el incumplimiento de los compromisos de Ouro Preto tuviera que ver con alguna dinámica casual, anecdótica, como si tuviera que ver con algunos hechos

¹ Documento presentado en las II Jornadas Internacionales de Integración MERCOSUR – ALCA: Interrogantes en el Relacionamento Continental (9 de junio de 2005), organizadas por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, el Colegio de Abogados de La Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina) e Indiana University School of Law de los Estados Unidos de América.

* El profesor Porta es licenciado en Economía Internacional de la Universidad de Sussex de Inglaterra; es Profesor Titular e investigador de la Universidad de Quilmes; es Investigador del Centro de Investigaciones en Economía Industrial de la Universidad de París 12, Francia; es miembro del Comité de Expertos en Integración Económica Regional del CELA en Venezuela; es Profesor de postgrado en Universidades Nacionales y Extranjeras; es consultor sobre Economía Industrial en diversos organismos internacionales; coautor de cuatro libros y autor de más de cincuenta publicaciones sobre el tema de varios países.



externos que hubieran desaparecido y que, por lo tanto, permitirían ahora que los países se comportaran mejor en sus grados de cumplimiento con lo que alguna vez firmaron. A esto, lo llamo la preocupación por restablecer la normativa formal casi sin entender, casi sin interpretar, por qué esta normativa formal no ha podido ser cumplida.

Me parece que hay una segunda gran posición en el debate y que, simplemente a título descriptivo y probablemente provocativo, la llamé **“Agenda Neoliberal”** y que a lo que alude básicamente es que en realidad, los compromisos de coordinación profunda del MERCOSUR no tienen sentido; que para la Argentina y esto se reproduce insisto en otros países, para los socios del MERCOSUR no es un buen acuerdo la Unión Aduanera del MERCOSUR; habría diferentes razones por las cuales sería preferible simplemente mantenerse en un status de área de Libre Comercio, lo cual les permitiría a los países mayor margen de maniobra para la definición de sus negociaciones económicas internacionales, para la definición de sus políticas comerciales externas. Esta es una posición que ha perdido cierto espacio últimamente pero estuvo muy fuerte en los medios y en el debate hasta hace aproximadamente un año en vinculación, incluso, instalando como una suerte de opción para los países del MERCOSUR, su vinculación entre sí, su vinculación regional o su vinculación en el marco del ALCA y, por lo tanto, la idea era rebajar los compromisos del MERCOSUR, rebajarlos a un nivel, en el mejor de los casos, de área de Libre Comercio sin mayores pretensiones de coordinar otro tipo de ámbito de política económica.

Y, finalmente, me parece que hay una tercera posición que, también, simplemente para provocar de algún modo y para distinguirla a las otras la llamé **“Neodesarrollista”** y que sigue teniendo una cierta confianza en que la integración regional sea un espacio para la reestructuración productiva, para ganar nuevas ventajas competitivas para los países miembros de este esquema y, por lo tanto, para ayudarle a resolver unos cuantos de los problemas agudos que tienen en términos de crecimiento sustentable, desequilibrios regionales, desigualdades sociales, desigualdades de ingreso, problemas de ocupación, etc, etc.

Para este tipo de posiciones, en líneas generales, el MERCOSUR aparece por lo tanto como un espacio estratégico en el cual podría desplegarse un nuevo estilo de desarrollo pero para esto se requeriría redefinir alguno de los instrumentos y, particularmente, para coordinar entre los países, de un modo mucho más confiable, las políticas económicas. Por ello considero importante destacar, que mi postura está precisamente ubicada en esta última línea. Entonces esto explica la idea, en principio, por qué discutir si Ouro Preto es suficiente o no es suficiente; en estos momentos se está discutiendo en estos términos: para algunos diagnósticos Ouro Preto es suficiente y hay que cumplirla; para otros, Ouro Preto no tiene sentido y hay que revertirlo y, para otros, Ouro Preto es simplemente un paso que debería ser profundizado, incluyéndole un conjunto de medios, recursos y esfuerzos de coordinación que no han estado previstos y que sería conveniente incluir.

La segunda parte del título remitiría a los problemas distributivos y, acá simplemente para aclarar lo que quiero decir, hace cincuenta años o más que la teoría económica demuestra que, dadas ciertas condiciones, los acuerdos de integración regional producen beneficios para los países y, entre otras cosas, esta argumentación es lo que ha permitido sostener la racionalidad de estos procesos y, cuando uno discute acerca de casos concretos, la integración europea y otras, en todo caso lo que trata de



estimar es cuáles habrían sido esos beneficios y, si esos beneficios encuentran una lógica explicativa en algunos argumentos que la teoría económica nos proporciona.

Todos sabemos que en la integración económica puede haber ganancias y deficiencias porque los países reasignan sus recursos, puede haber ganancias por una mejor especialización, y que por tanto, al cabo de un tiempo los países obtienen de esta estrategia un plus de crecimiento que no existiría si no se hubieran embarcado en ella, y esto es lo que justifica la preferencia por los esquemas de integración regional como parte de las estrategias de desarrollo de los países. Ahora, esta es una certeza de la teoría económica: la integración económica produce beneficios para el bloque. Lo que la teoría económica no puede determinar es, cuál es la lógica distribución de esos beneficios entre los países. Teóricamente, la distribución de esos beneficios entre los países es indeterminada, es decir, puede ser cualquiera y depende del modo en que el proceso se haya gestionado. Por supuesto, depende también de algunas condiciones iniciales en términos de cómo son las distancias de desarrollo económico, cómo son las capacidades acumuladas por cada uno de los países pero depende mucho, también, de los instrumentos que acompañan al proceso de integración económica. En líneas generales, se piensa que hay algunas fuerzas en estos esquemas de integración que operan en el sentido de distribuir estos beneficios de modo inequitativo, quiero decir, de modo no proporcional a lo que sería de algún modo la importancia económica, el tamaño, las expectativas de cada uno de los países que están incluidos en estos esquemas.

Entre otras cosas, en general, estos procesos de crecimiento llevan efectos de concentración económica. Estos efectos de concentración suelen generar algunas economías que se llaman de aglomeración y, por lo tanto, las actividades económicas, en vez de distribirse de modo uniforme y homogéneo en el espacio regional ampliado, tienden a concentrarse en algunos puntos; esto supone mayores beneficios para los territorios que son receptores, precisamente de esa mayor concentración económica. Entonces la lógica distributiva no aparece claramente definida en cuanto a cómo van a hacer los países para distribirse esos beneficios potenciales que sabemos que el bloque va a obtener. Por ello, esto suele ser materia de conflicto entre los países. Es decir, muchas veces los países adoptan lógicas no cooperativas en el juego de integración; la política económica de cada uno de ellos se define más bien en términos de obtener ventajas relativas respecto del vecino. Entre otras cosas, porque no hay ninguna seguridad de que esos beneficios vayan a ser distribuidos de un modo homogéneo deseado. Por lo tanto, los procesos de integración sufren de problemas distributivos.

Si se observa la experiencia europea, vamos a ver que buena parte de la gestión de conflictos que han aparecido y buena parte de las instituciones que se han generado tienen que ver, precisamente, con este problema. Tiene que ver con tratar que esos beneficios y los eventuales costos de la integración económica, sean igualmente o equitativamente soportados y difundidos entre los países intervinientes y, para esto, se aplican un conjunto de políticas importantes. Entonces, mi propuesta es que, el MERCOSUR, adolece de problemas distributivos. Lo que hoy se observa como conflictos recurrentes en el MERCOSUR y como incumplimiento relativamente sistemático de normas con escasa voluntad para acordar sobre determinados instrumentos de coordinación, tiene que ver básicamente, con la percepción que cada uno de los países tiene acerca de cuál es su lugar en esa distribución de los beneficios potenciales del esquema de integración.



El problema es que, y por esto me adelanto a plantear por qué Ouro Preto en ningún momento incorporó instituciones, instrumentos, normas, compromisos que tuvieran que ver con el problema distributivo. En cierto sentido, Ouro Preto negó la existencia del problema distributivo. Es entendible porque en cierto sentido, la lógica de Ouro Preto está más en el marco del proceso de reformas estructurales de los noventa en el cual, la expectativa era que simplemente instalando señales macroeconómicas, éstas iban a maximizar los beneficios que pudieran obtener de ese conjunto de políticas. Si este fue el pensamiento, si esta fue la racionalidad, era lógico suponer que Ouro Preto no se hiciera cargo de las disparidades existentes en el punto de origen entre las distintas economías intervinientes; que Ouro Preto no supusiera que iba a haber en adelante una distribución desigual de los beneficios y, por lo tanto, es razonable pensar que Ouro Preto no haya incorporado ningún instrumento tendiente a satisfacer esta cuestión.

Mi interpretación es, que esta es la razón por la cual Ouro Preto no ha podido ser cumplido. Porque, a veces, escuchamos algunas interpretaciones relativamente simplistas acerca de los incumplimientos normativos de los países, una cierta idea de que nuestros países tienen una especie de vocación por la rebeldía normativa, una cierta vocación por la rebeldía institucional, por el incumplimiento, por actuar de *free rider*, digamos así, sin entender cuál son las razones que están detrás de ese tipo de comportamiento.

Independientemente de que pueden haber, actitudes no cooperativas, independientemente de que puede haber vocación por estrategias oportunistas, lo cierto son que el instituto normativo instalado en Ouro Preto genera un conjunto de efectos económicos que hace que los países entiendan que su lugar en la percepción de los beneficios de esos efectos económicos no está siendo bien considerado y, por lo tanto, a partir de eso, introducen un conjunto de incumplimientos tendientes a administrar en su propio espacio local los problemas que trae el proceso de integración tal como ha sido diseñado.

Ahora, muy rápidamente, déjenme plantear la idea de cómo debería ser entendida la lógica, la racionalidad del MERCOSUR y, por lo tanto, es importante mencionar dos o tres cuestiones acerca de los problemas de desarrollo económico que los países del MERCOSUR tienen hoy.

En líneas generales, estos cuatro o cinco rasgos, creo que definen bien a la situación de los cuatro países del MERCOSUR, incluido Brasil, probablemente con algunos matices. Lo cierto es que estas economías tienen un tipo de especialización productiva, un tipo de inserción internacional que no les resuelve sus problemas de competitividad, ni sus problemas de financiamiento a través de recursos internacionales y, tampoco, les resuelve sus problemas de desequilibrio interno. Es decir, seguimos teniendo un sistema productivo que depende para su funcionamiento de la consecución de superávits comerciales importantes basados básicamente en superávits del sector primario, es decir, en superávits a través de la inserción internacional, la exportación de productos agropecuarios o similares; estos productos, en general, están sometidos en el mercado internacional a una lógica de restricciones de mercado mucho más que cualquier otro tipo de productos y están sometidos, también, a ciclos de precios importantes. Por lo tanto, los ingresos externos de nuestros países, aquellos que financian sus procesos de acumulación son ingresos inestables y volátiles y esto es lo que explica, en cierto sentido, que nuestros países no pueden tener períodos sostenidos de crecimiento económico.



Por lo tanto, en la medida en que los recursos externos provocados por la vía del comercio son insuficientes, recurren al endeudamiento y el endeudamiento, termina endogeneizándose como una restricción adicional porque se hace crecientemente más caro y crecientemente ocupa al mismo tiempo la capacidad de repago de estas economías. El tipo de inserción internacional que tienen las economías del MERCOSUR genera, a la larga, desequilibrios externos y no lo resuelve. Por otro lado, son sectores productivos que en general, son poco intensivos en empleo, en particular, en empleo calificado y, son poco intensivos en encadenamientos productivos. Por ello, el impacto multiplicador de estas actividades económicas sobre el conjunto del aparato productivo es relativamente bajo. Entonces, tenemos una especialización internacional que no nos resuelve ni los problemas del financiamiento del proceso de acumulación, ni los problemas de dar empleo.

El asunto es que, y esta es una vieja problemática de nuestras economías, a veces hay períodos en que esto se disimula un poco más, cuando hay abundancia de liquidez internacional que le permite a las economías endeudarse, sólo para caer en una nueva fase que no puede ser ajustada sino, con recesión. Ahora, el asunto es preguntarse si el MERCOSUR pudiese ser parte de la solución de este problema; es decir, la racionalidad que uno puede tratar de otorgarle al MERCOSUR es que sea parte de la solución de esta problemática. Esto, que ustedes ven, no es nada complejo simplemente, hay un diagrama*** con dos ejes cruzados que genera cuatro cuadrantes y, en donde, lo que yo estoy poniendo en el eje vertical son datos de la estructura económica. Vamos a suponer que, hacia abajo, en la parte inferior del cuadro, lo que tenemos es una estructura económica relativamente poco compleja; una estructura económica más bien basada en bienes tradicionales, en ventajas naturales poco industrializadas o en salarios bajos. Y, a medida que nos desplazamos hacia arriba por el eje vertical, nos estaríamos moviendo hacia una estructura económica más compleja que usa recursos humanos calificados; una estructura económica que se mueve en el sentido de agregar valor a la cadena productiva; una estructura económica que se mueve en el sentido de bienes complejos, lo cual quiere decir salarios altos. En cierto sentido, lo que estamos diciendo es que cuando nos movemos en el eje vertical nos movemos de una estructura productiva relativamente tradicional, con problema de distribución del ingreso, a una estructura productiva relativamente compleja y sofisticada que puede resolver los problemas de distribución del ingreso. En el eje horizontal, lo que tendríamos a vuestra izquierda es, simplemente, regulaciones de economía cerrada y, hacia la derecha del cuadro, instituciones de economía abierta.

En los ochenta, Argentina estaba ahí donde está la estrellita negra. Se manejaba después de cuarenta o cincuenta años con instituciones de economía cerrada y tenía una estructura productiva relativamente poco compleja o especializada en bienes tradicionales; tenía problema de crecimiento y de distribución del ingreso. La idea era que si se movían esas instituciones de economía abierta, de regular los mercados, haciendo apertura comercial, apertura financiera, etc, iba a poder resolver su problema de estructura económica. En cierto sentido la expectativa era que la economía argentina se moviera por la diagonal, se moviera de donde estaba en los ochenta a donde ahora nos preguntamos si puede llegar a estar en el 2010; es decir, se iban a abrir las instituciones, se iban a hacer los programas de reformas estructurales, etc, entre otras cosas, el MERCOSUR y demás la economía iba a transitar un sendero

** No se incluye el gráfico.



virtuoso cambiando su régimen de política económica y, al mismo tiempo, haciéndose más compleja tratando de resolver los problemas de crecimiento y equidad. Lo cierto es que no ocurrió eso sino que lo que terminó ocurriendo es que abrimos la economía, y, por el modo en que esto fue diseñado y gestionado, la economía se trasladó sobre el eje en rojo, la economía pasó a ser y a manejarse en términos de instituciones de economía abierta y siguió siendo una estructura productiva poco compleja; seguimos teniendo los mismos problemas que teníamos antes. La pregunta es ¿podremos pasar, en algún momento, del cuadrante en el que estamos ahora, ese cuadrante de institución de economía abierta el cual hoy transitamos, reconociendo asimismo que en las condiciones del funcionamiento de la economía internacional es muy difícil de salir y probablemente inconveniente hacerlo, a un cuadrante más virtuoso, hacia un cuadrante en donde los problemas de estructura económica sean resueltos? La idea es ¿el MERCOSUR puede servir para eso?

Mi idea es que para que MERCOSUR sea parte de la solución y no parte del problema de la economía argentina, no basta con reinstalar Ouro Preto porque, Ouro Preto, no ha tenido en cuenta ni las asimetrías de partida ni las asimetrías que se producen a lo largo del proceso. Ouro Preto no ha instalado la suficiente densidad de la coordinación de políticas necesarias para manejar estas cuestiones. Nos creemos que la liberalización, que es una de las herramientas de la integración, debe ir acompañada por un conjunto mucho más amplio, más denso y mejor gestionado de coordinación de políticas micro y macroeconómicas y esto supone que el MERCOSUR debe ser rediseñado, discutido. Esta instancia de impás que hay en el MERCOSUR, de impás normativo, de impás de las negociaciones, incluso en el marco de una mejor sintonía política entre los países intervinientes a partir de los cambios de gobierno producidos en todos ellos en los últimos dos o tres años, me parece que genera un espacio fértil para una rediscusión del MERCOSUR, de los acuerdos de Ouro Preto, que mantengan la idea de la Unión Aduanera pero la complementen con esfuerzos de coordinación macroeconómica, en particular microeconómica, y de coordinación de políticas estructurales. Me gustaría remarcar esto porque muchas veces se supone que el único problema del MERCOSUR es que no ha tenido coordinación de las políticas macro-económicas y, me parece, que esto es un reduccionismo y no tomar en cuenta la complejidad del proceso.

Me gustaría terminar con este punto. Para que el MERCOSUR sea parte de la solución y no del problema, creo que es imprescindible instalar una agenda, profundizarla en el sentido de estas cinco cuestiones. Por un lado, la estructura del arancel externo común del MERCOSUR que, hoy por hoy, es una señal inexistente porque tiene perforaciones, algunas de ellas consensuadas y, otras, unilateralmente definidas por los países. Por lo tanto, no debemos atarnos a un arancel externo común que no existe como tal, lo que debemos hacer es reinstalar un arancel externo común que sea funcional a una estrategia de reindustrialización y de desarrollo de los países miembros y esto supone otorgarle al arancel externo común una racionalidad pensada en términos de cadena de valor, de complejos tecnoproductivos.

Cuando se hizo la negociación por el arancel externo común en el MERCOSUR en los años '93 y '94, lejos estuvo de negociar en estos términos. Se negoció, yo diría, de un modo administrativo, instalando un arancel externo común que surgió de una especie de promedio aritmético de los aranceles que por ese momento tenían las respectivas economías nacionales y, al mismo tiempo, siendo los negociadores bastantes sensibles a algunas presiones lobystas de algunos sectores en particular. Esa es una estructura de arancel externo común que no tiene sentido para los problemas de



desarrollo productivo que nuestras economías tienen y, por lo tanto, debe ser rediseñado.

El segundo punto, quisiera insistir en ello a pesar de que pueda parecer un problema meramente técnico, el MERCOSUR necesita de un proceso importante de armonización de normas técnicas porque los países del MERCOSUR necesitan especializarse en productos diferenciados. Es aquí donde pueden residir las estrategias de innovación virtuosas para el MERCOSUR y donde pueden tener un mayor desarrollo y espacio las pequeñas y medianas empresas. Éstas, en general, se mueven en el mundo de los productos diferenciados y en el comercio estos productos necesitan de normas técnicas armonizadas. Esto es clave para que podamos tener estrategias productivas virtuosas en el espacio regional por parte de las pequeñas y medianas empresas.

El tercer punto alude a la coordinación macroeconómica. Creo que, en este caso, no se trata simplemente de instalar, como se ha pensado, bandas estrechas para que los tipos de cambio fluctúen poco. La experiencia europea muestra que las bandas estrechas son meramente indicativas y, cuando no hay razones estructurales para sostener los tipos de cambio, no hay bandas estrechas que las puedan contener. Los países del MERCOSUR son países, todavía, con una macroeconomía frágil; son países muy vulnerables a shocks externos y esta es la razón, la causa, de las fluctuaciones de sus tipos cambiarios. Si no se puede, de algún modo, atacar de raíz las razones por las cuales los tipos de cambio son estructuralmente inestables en países como el nuestro, es muy difícil que cualquier sistema, por más ingenioso que sea y que ideemos para controlar a esas paridades, pueda ser eficaz. Europa tuvo ese problema y salió por donde probablemente el MERCOSUR no puede salir todavía, meramente eliminando las monedas nacionales e instalando una moneda única; un modo, diríamos, extremo de resolver esta cuestión. Para eso hacen falta determinadas condiciones que los países del MERCOSUR todavía no tienen. Me refiero, no sólo a condiciones institucionales sino a condiciones de estructura económica. Por eso, hay que cooperar financieramente. La coordinación macroeconómica pasa por una cooperación financiera integral entre los países del MERCOSUR y, al mismo tiempo, negociando cooperación internacional en esta materia para reducir los problemas de vulnerabilidad de los tipos de cambio.

El cuarto punto es coordinación microeconómica. A lo que me refiero aquí es que, básicamente, tenemos que coordinar políticas industriales, tecnológicas, de innovación, de competencia; tenemos que no asustarnos por la posibilidad de ir a un enfoque sectorial sobre estas cuestiones. El MERCOSUR ha tenido una experiencia de coordinación de políticas industriales a escala sectorial y ha sido el sector automotor. Es un ejemplo de que la lógica de integración funciona de otra manera. No estoy defendiendo la política automotriz; creo que fue mal diseñada y que, por lo tanto, los beneficios no se trasladaron al conjunto de la cadena de producción automotriz sino que se concentraron en un eslabón de ésta, en las empresas terminales; estoy diciendo que es un ejemplo del que se puede hacer política industrial. Es cuestión de destinarla bien.

Y la quinta cuestión es que, a veces, todas estas cosas necesitan algo más que voluntad política. Y que, experiencia tecnocrática y habilidad de gestión, necesitan recursos. La política económica es un tema de financiamiento, no estoy diciendo que sea sólo eso, pero es un tema de financiamiento. El MERCOSUR necesita de algún modo de fondos de compensación, de fondos de equidad, de fondos para atender los



problemas de desigualdades regionales, de fondos para atender los efectos no deseados del proceso de integración. En todo proceso de integración, así como hay ganadores hay perdedores y estos perdedores, deben tener la oportunidad de reconvertirse, de resituarse, de reciclarse. Y esto, no es una actividad espontánea, esto requiere de instituciones y de financiamiento para hacerlo.

Me parece que, básicamente, este es el tipo de cosas que quería plantearles hoy.