

ACERCA DE LA ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN SITUACIONES DE DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL

MARCELO HALPERÍN*

1. Hoy día los países latinoamericanos están acuciados por la necesidad de prepararse para negociar a escala hemisférica y a la vez consolidar sus vínculos de integración sub-regional. El primer problema es el de la compatibilización de ambas acciones, tema sobre el cual se explayan los analistas. El segundo problema, más allá de la fórmula a que se arribe con respecto al primero, reside en el tipo de relación planteada cuando entre las Partes se presentan distintos niveles de desarrollo y en especial disparidades e insuficiencia estructurales significativa. De ahí que, tanto en el plano sub-regional como hemisférico se difundan opiniones sobre la conveniencia de apurar la armonización de políticas macroeconómicas.

2. Pero, una vez más, aparece la visión que reduce el tema de la armonización de políticas macroeconómicas a un imperativo abstracto de alinear los distintos mecanismos e instrumentos de política económica. Si se llevara a la práctica semejante propuesta, ante las disparidades e insuficiencias estructurales conocidas, los simples alineamiento inevitablemente profundizarían y agudizarían esos mismos desequilibrios. En cambio, los procesos de integración hoy día se justifican sólo en la medida que contribuyan a reducir los desequilibrios estructurales, objetivo que se plasma al introducir tratamientos diferenciales y preferenciales en los compromisos de integración.

3. La opinión pública latinoamericana, en particular a partir del Tratado de Asunción de 1991 que dio origen al MERCOSUR,

* Trabajo preparado por Marcelo Halperín y expuesto por el autor en el Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en materia de Integración Regional, realizado en la Universidad Nacional de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina, entre el 29 y el 31 de octubre de 1997.

fue bombardeada con una concepción de la integración económica entendida como "sinónimo de liberalización comercial y desregulaciones internas para el supuesto alineamiento u homogeneización de condiciones que permitirían la conformación del mercado ampliado. Dentro de esta perspectiva la armonización de políticas macroeconómicas se concibió más como desmantelamiento de obstáculos que como la construcción de acuerdos complejos con tratamiento preferenciales y diferenciales. El problema de la armonización consistiría en eliminar o reducir "asimetrías", esto es, diferencias introducidas por regulaciones disímiles, y no afrontar las disparidades e insuficiencias estructurales que, en todo caso, aparecen como ventajas o desventajas competitivas de las que cada Estado debería hacerse cargo a la hora de evaluar los costos y beneficios de la integración.

4. Este enfoque es erróneo porque evoca una fase superada de la historia económica latinoamericana, en la cual los procesos de integración tendían a contrarrestar los efectos negativos del modelo de sustitución de importaciones practicado a escala nacional. Hoy día las políticas de integración deben situarse en un contexto esencialmente diverso, signado por el refuerzo de las disciplinas multilaterales destinadas a la liberalización de las transacciones de bienes y servicios y aún de los flujos de capitales y recursos tecnológicos. En este sentido, a partir de la Ronda Uruguay, las negociaciones multilaterales constituyen una de las fases de la globalización de los mercados. De modo que las explicaciones tradicionales sobre la integración son por lo menos insuficientes. Así, en el contexto de las actuales relaciones económicas internacionales, sería pertinente preguntarse porqué cunden las asociaciones de países precisamente cuando a escala multilateral se está avanzando como nunca antes, en la liberalización de las relaciones económicas. A fin de hallar una primera respuesta, sugiero repasar, al menos brevemente, algunos de los principales rasgos de este proceso, habitualmente sintetizado como "globalización".

5. Si se examina con algún detenimiento la tan meneada "globalización", aparece la oposición dialéctica que anticipó

Prebisch cuando trabajaba sobre sus últimos textos, hace once años, y que aparecieron en un libro póstumo titulado "La crisis del desarrollo argentino". Allí el maestro insiste en atribuir una extraordinaria importancia al desarrollo tecnológico como un factor causal de los cambios en las relaciones económicas internacionales. Al mismo tiempo hace hincapié en el "atraso" que representa, frente a dicho desarrollo, la preservación a toda costa de sistemas de estratificación y poder que corresponden a una fase anterior en el desarrollo de las fuerzas productivas.

Con los términos de Prebisch: "Creo demostrar que, a medida que penetraba y se difundía la técnica, ocurrieron grandes mutaciones en la estructura de la sociedad en todo el ámbito del capitalismo. Y, a pesar de ello, seguimos con el mismo modo de apropiación del fruto de esa técnica y acumulación del capital reproductivo. Ese modo ha sido superado por los acontecimientos..."

6. Siguiendo con las palabras del maestro en el mencionado texto, las tensiones de nuestro tiempo se explicarían en buena medida por "aquellas mutaciones estructurales de la sociedad conforme penetra el progreso de la técnica y también frente a la contradicciones que ella trae aparejadas".

Por un lado, la utilización social y económica de los recursos tecnológicos tiende a alterar la relación histórica entre los factores de la producción (desplazando hacia fuera del mercado al trabajo humano, disminuyendo la rentabilidad por las condiciones de producción y de competencia comercial, etc.). Así se afecta la demanda interna y entonces las empresas procuran una concentración patrimonial y de gestión y una expansión geográfica que les permita mantener sus niveles de producción y productividad. En este sentido la globalización de los mercados se basa en este proceso de concentración y expansión asumido como estrategia de subsistencia empresarial.

7. Por otro lado, la misma utilización social y económica de los recursos tecnológicos, al alterar la relación histórica entre los

factores de la producción, genera nuevas necesidades de financiamiento público (empezando por la seguridad social) requiriendo un creciente endeudamiento (hoy día, ya inconmensurable en muchos países industrializados). Al exponerse este endeudamiento público mediante títulos ofrecidos en los mercados de capitales, que a su vez configuran una red de intercomunicación mundial, los gobiernos deben alimentar la credibilidad con periódicos "ajustes estructurales". A su vez, estos ajustes profundizan la alteración entre los factores de la producción, lesionando más aún a la demanda interna. En este segundo sentido, la globalización tiene su termómetro en los mercados de capitales, donde puede leerse la temperatura en un momento dado, aunque su evolución es impredecible para los Estados endeudados y también para cientos de millones de personas que conservan las esperanzas apostando al cobro de salarios, intereses y recuperación de ahorros que directa o indirectamente dependen de que esas deudas sean honradas.

8. Con esta primera aproximación podemos ahora entrever alguna respuesta a la pregunta acerca del porqué países o grupos de países insisten en impulsar sus procesos de integración bajo las actuales condiciones de liberalización de las relaciones económicas internacionales. En síntesis, la globalización importa una liberalización de las transacciones que se realimenta para poder seguir funcionando como tal, pero a medida que se realimenta incorpora nuevas amenazas.

En el Preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte estos motivos están claramente expuestos: "Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, del Canadá y de los Estados Unidos" de América, decididos a: (...) Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios (...), Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial; (...) Asegurar un marco comercial predecible para la planeación de las actividades de la inversión (...)"

En síntesis, el objetivo central no es ya la liberalización del (notablemente liberado a nivel multilateral, y en todo caso supedita-

do al aumento de dicha liberalización, al desarrollo de negociaciones también multilaterales), sino, que la integración apunta a una mayor seguridad, predecibilidad o certeza y transparencia en las relaciones económicas entre economías nacionales que tienen fuerte interdependencia o que, por distintos motivos, aspiran a aumentar su interdependencia en un mundo tan abierto como impredecible.

9. Siguiendo la misma dirección de razonamientos, habría que revisar el sentido que usualmente se asigna a las identidades nacionales en el marco de estos procesos de integración. Si el objetivo central y primario no es liberalizar sino controlar los flujos comerciales y no desregular sino enmarcar las actividades económicas, entonces una vez más debe ser despejado el equívoco que define a los procesos de integración como instancias de progresiva desnacionalización. Por el contrario, al controlar y regular los flujos comerciales y las principales actividades económicas internas, la integración procura preservar los sistemas económicos nacionales ante el peligro de sacudimientos y hasta de disolución frente a la prácticas de las empresas transnacionales en sus estrategias de concentración y expansión y frente al comportamiento de los mercados de capitales. La integración, así concebida, opera como una política económica interna de cada país, pero al modo de una matriz, en el sentido que los compromisos asumidos en el marco de los esquemas de integración van a delinear todas las políticas económicas sectoriales.

10. Las condiciones indicadas repercuten sobre el contenido de las negociaciones y sobre la negociación en si misma. Con respecto al contenido de los compromisos de integración, debe convenirse que hoy día las uniones aduaneras carecen de justificación económica. El perfil tecno-productivo que se impone a escala mundial, según hemos resumido, incrementa los costos del desvío del comercio a un límite que al menos para economías como las de los países latinoamericanos resulta insoportable. Por ello en el Grupo Andino naufragó repetidamente el intento de consolidar una política comercial externa común, y pese a que aún no se lo reconoce oficialmente el MERCOSUR está cada vez más lejos de constituir una Unión Aduanera. Queda en pie el modelo de las Zona de Libre Comercio, pero su

aprovechamiento requiere una previa comprensión sobre sus particularidades. Con respecto a las estrategias de negociación, para que las Zonas de Libre Comercio puedan ser herramientas útiles frente a los riesgos de la globalización, los gobiernos deben concurrir a las instancias fundacionales contando con prioridades o intereses nacionales, lo que supone una capacidad para componer o sintetizar en sede interna intereses divergentes y múltiples. La criticidad de este punto puede comprenderse si se tiene en cuenta que las Zonas de Libre Comercio no se perfeccionan con la actividad institucional progresiva, como en cambio ocurre en las Uniones Aduaneras, sino que los compromisos deben plasmarse en normas operativas al suscribirse el instrumento que les da vida. Aquí, pensando en el ALCA la pregunta que cabe es si en muchos de los países latinoamericanos se ha tomado conciencia política de la magnitud del desafío.

II. Con los elementos incorporados al análisis me permito hacer una anotación preliminar acerca de la armonización de políticas macroeconómicas dentro de los compromisos de integración.

Ante todo, según la teoría clásica de la integración las Zonas de Libre Comercio no requieren, por su propia naturaleza, el alineamiento de políticas macroeconómicas más allá de las que pueden tener incidencia sobre el comercio negociado. Sin embargo, las mismas condiciones del contexto internacional obligan a un tratamiento más cuidadoso del problema, en especial ante los desequilibrios estructurales existentes entre los países miembros de cada esquema. En este sentido, la clave de la vulnerabilidad de los países en desarrollo reside en su incapacidad para volcar recursos internos y atraer recursos externos hacia inversiones reproductivas. A medida que se amplía la previsibilidad de acceso a los mercados delimitados por los nuevos esquemas de integración, la citada vulnerabilidad deja de ser una variable independiente y pasa a ser una variable explicativa o interviniente. Ante la falta de regulaciones, el desequilibrio estructural plantea las condiciones de interdependencia económica entre los países miembros de un esquema, de modo que el proceso de polarización de inversiones productivas se orienta hacia unos u otros te-

rritorios de acuerdo a las especializaciones asignadas por aquellas condiciones. Y esta polarización alimenta los términos del intercambio estimulando nuevas radicaciones que profundizan el modelo. De modo que en los procesos de integración la polarización de inversiones directas debe ser una de las principales materias de negociación y en el mismo punto de partida de cada esquema, a la vez que se incorporan acuerdos de cooperación destinados a encuadrar los proyectos unilaterales o compartidos de desarrollo de la infraestructura física para contribuir a la reducción de dichos desequilibrios estructurales.