

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 1 NUMERO 0
PRIMAVERA 2014**

“Desarrollo regional en Suramérica”

por Alejandro Robba⁴⁵ y Nicolás Bertholet⁴⁶

El desarrollo regional dejó de ser un capítulo menor de la teoría economía. Desde su aparición con las nuevas ideas sobre planificación estatal como salida a la crisis internacional de 1930 en EE.UU. y los primeros estudios para conformar la Autoridad del Valle del Tennessee, hasta los estudios sobre desarrollo local tanto en países centrales como periféricos, han aparecido innumerables aportes y experiencias exitosas y no tanto. La integración entre países vecinos es un caso particular donde los espacios territoriales se vinculan más allá de los aspectos económicos, con dimensiones políticas, culturales e institucionales. El Mercosur, con luces y sombras, es la experiencia argentina que más tiempo lleva en construcción.

1. El Mercosur como forma de integración al mercado mundial

La creación formal del Mercosur data de 1991 y estuvo suscripto por cuatro países: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay en lo que se conoce como el Tratado de Asunción. La primera etapa (1991-1998) del bloque regional se caracterizó por un compromiso profundo de los países de la región con la doctrina liberal expresada en el Consenso de Washington y su impulso a las políticas de liberalización en el mercado de bienes y servicios. Sin embargo también significó una autonomía mayor con respecto a los Estados Unidos. Como bien lo define Martins (2013) en un trabajo reciente: “En parte inspirado por los procesos de integración entre Brasil y Argentina en los años ochenta, en parte por la ofensiva del Consenso de Washington, el Mercosur combinó la implementación de una macroeconomía neoliberal con instrumentos legales que instituyeron la adhesión de sus miembros plenos para el establecimiento de nuevos tratados comerciales, lo que le permitió mayor margen de negociación ante las presiones de los Estados Unidos. Sin embargo, siguió un enfoque básicamente “comercialista” y al fin de la década del noventa, la insustentabilidad de sus políticas macroeconómicas colocó en crisis su expansión e hizo retraer el comercio intra-regional que promovió”.

45 Docente UNM, Licenciado en Economía. E-mail: aroba@unm.edu.ar

46 Docente UNM, Licenciado en Ciencia Política y Estudiante de Economía. E-mail: nicolasbertholet1@gmail.com

Esta fase se extendió hasta las crisis económicas que afectaron de manera casi simultánea a Argentina y Brasil (y por efecto contagio a Paraguay y Uruguay) a finales de 1998. En el plano institucional se caracterizó por el establecimiento de una Unión Aduanera (UA) entre los países miembros. Este periodo fue de un importante impulso del comercio intrarregional y la consolidación de una mayor interdependencia económica entre los cuatro países miembros. La segunda etapa caracterizada por el cambio de rumbo en la política económica de los países líderes redefinió las relaciones comerciales entre los países socios y su vínculo con el resto del mundo, en especial, un alejamiento relativo con EEUU y la UE y un estrechamiento de las relaciones comerciales con China. Como señala Martins (2013), “La década del dos mil experimentó un contexto social, político y económico muy distinto. Dos grandes movimientos se articulan en esta década: la crisis de la hegemonía del neoliberalismo en América Latina; y el desplazamiento del dinamismo de la economía mundial hacia China, asociado a la crisis de la hegemonía estadounidense y del capitalismo anglo-sajón”.

2. Crisis económica y recuperación de la integración regional

La crisis económica que afectó a la región a fines de los noventa significó un cambio de rumbo no sólo en la política económica de la mano de la emergencia de nuevos gobiernos con una impronta neokeynesiana de impulso de la demanda agregada y de un mayor proteccionismo industrial, sino también en las relaciones comerciales con el resto del mundo.

A partir de 2003, con una reactivación económica en ciernes, el comercio intraregional se recuperó nuevamente. Entre 2003 y 2006, las exportaciones intrazonal crecieron a tasas de 26,1% anual, por encima del 22% de las exportaciones totales de la región. Y también a partir de la crisis internacional del 2008, las exportaciones intra Mercosur tuvieron un mejor desempeño aumentando a una tasa anual promedio de 9,85% en comparación al 6,9% del total. En los años de mejor desempeño de las exportaciones (2009/2010 y 2010/2011) la brecha entre ambos destinos se acentuó, con un diferencial entre 6 y 8%. Con respecto al valor de las importaciones, en el 2009/2010, las importaciones del resto del mundo fueron las que crecieron a tasas más altas que las provenientes de los otros países del bloque con un diferencial de casi veinte puntos (44,6% a 25,4%), pero en el 2011/2012 quebrando con la tendencia, las provenientes del Mercosur tuvieron una tasa de crecimiento que duplicó las de las importaciones del resto del mundo, 30% a 17%, respectivamente.

De todos modos, las importaciones intrazona representaban el 40% del total de las importaciones, disminuyendo de manera paulatina hasta 1995 alcanzando un nivel inferior al 20% y aumentando desde ese año su participación hasta el año 2003 que alcanza nuevamente el máximo de 40%, desde donde se reduce gradualmente hasta menos del 10% del total en el 2006, con una última fase en donde estabiliza su participación en las importaciones totales en torno al 10%. (Ver Gráfico 2).

El desplome en la participación de las importaciones intrazona en el periodo 2006-2012 se vincula principalmente a que el fuerte crecimiento económico registrado en la región en estos años impulsado por políticas expansivas del gasto público y programas sociales masivos incrementó, vía acelerador, la tasa de inversión privada que en estos países está fuertemente correlacionada con la importación de equipos durables de producción (EDP), importados principalmente de países que se encuentran fuera de la región. Si bien el crecimiento de los países miembro más pequeños impulsó las exportaciones de MOI (manufacturas de origen industrial) de Argentina y Brasil, este efecto fue de menor dimensión en comparación al incremento de las importaciones de maquinarias e insumos extrazona por parte de las dos mayores potencias sudamericanas.

La emergencia de China y el fortalecimiento el eje Sur - Sur

El desacople entre las tasas de crecimiento de los países periféricos y las de los países del centro, sumado al desplazamiento del dinamismo de la economía internacional hacia China, impactó fuertemente en la balanza comercial de los países de la región que se vieron beneficiados por un incremento espectacular tanto de los precios de las commodities como en las cantidades exportadas, traccionadas, principalmente, por la demanda del país asiático. Esto les permitió a los países de la región acumular ingentes reservas internacionales.

Como señala Martins (2013), “Estos procesos de cambio fueron respaldados materialmente por el desplazamiento del dinamismo de la economía mundial a China lo que propició una fuerte articulación comercial con América Latina en la primera mitad del siglo XXI. Esta articulación ha impactado favorablemente en el comercio exterior de la región, revirtiendo el tradicional deterioro de los términos de intercambio, a favor de los productos primarios de menor intensidad tecnológica, propiciando la formación de grandes saldos comerciales y, asimismo, de significativos superávits en la balanza de transacciones corrientes en nuestra región, entre 2003 y 2008. El resultado positivo en la balanza de transacciones corrientes -tradicionalmente negativa—cuya principal explicación es el saldo comercial extraordinario producido por la reversión del deterioro de los términos e intercambio, sumados a las entradas en la cuenta financiera, permitieron la acumulación de grandes reservas monetarias”.

A contramano de lo que planteaban a mediados del siglo XX autores como Prebisch (1949), Singer (1950) y Lewis (1976) acerca del deterioro secular de los términos de intercambio de los productos primarios, en esta primer década del siglo XXI presenciábamos un incremento sustancial en los precios relativos de las commodities exportadas por los países periféricos.

Los principales factores que impulsan estos cambios son, siguiendo a Serrano (2012): el retorno de un nacionalismo de los recursos naturales en varios de los países exportadores de commodities, una tendencia simultánea hacia un incremento de los salarios reales y una apreciación real de las monedas de algunos países exportadores de commodities y la tasa más rápida de cambio tecnológico en las industrias relacionadas con las tecnologías informáticas. A su vez, si bien los salarios reales crecen, no lo hacen al mismo ritmo que la productividad en los países en desarrollo que exportan bienes industriales ni en los países capitalistas más avanzados. Este bajo incremento de los salarios reales y su escaso efecto inflacionario está determinado por el inusualmente bajo poder de negociación de los trabajadores industriales en las economías avanzadas. La fuerte competencia del bajo costo laboral industrial en dólares de países en desarrollo como China es uno de los principales elementos que explican la debilidad del poder de negociación de los trabajadores en los países avanzados.

En el caso de Brasil, que posee la economía de mayor tamaño de la región, los beneficios de la modificación de los términos de intercambio causados por la demanda china de sus productos de exportación que son soja y hierro, y la baja de los precios industriales por la deslocalización de los procesos productivos, posibilitaron que el saldo comercial global sea persistentemente positivo aunque declinante en el periodo.

Los peligros que conlleva la aceptación de esta nueva dinámica del comercio internacional para la región es la consolidación de la reprimarización del perfil exportador que le impone esta nueva división internacional del trabajo a la región. La participación de los productos primarios en la pauta exportadora de América Latina subió un 41,1 % al 52,9% para América Latina entre 2001 y 2009 y en el Mercosur se incrementó del 50,8% al 63% entre 2000 y 2009. En Brasil pasó de 42% a 60,9% en el mismo intervalo (CEPAL, 2010).

Las relaciones comerciales entre China y Brasil han sido ampliamente beneficiosas para los exportadores brasileiros de materias primas (principalmente hierro y soja), pero la penetración comercial de China con productos industrializados genera reacciones adversas en los segmentos empresariales dedicados a la producción industrial. Algo similar ocurre con Argentina en términos de su relación comercial con China; las exportaciones argentinas se concentran en soja, petróleo, cobre, pulpa de madera y otros bienes primarios, mientras que China exporta bienes de capital y maquinaria (Rosseli Arce, 2013). Por otra parte, ningún país del bloque tiene acuerdos de libre comercio firmados con China. Los dos países del subcontinente que tienen acuerdos son Chile y Perú.

El nuevo contexto internacional de mejoramiento de los términos de intercambio con la consiguiente acumulación de reservas plantea nuevos desafíos para los países de la región, en especial, para Brasil, país que detenta la hegemonía política y económica del bloque. Este país cuenta con un persistente superávit comercial al interior del bloque por lo que actualmente no está actuando como “locomotora” de la región sino sólo de su propia economía, aunque a tasas bajas. Si Brasil se propone fortalecer las relaciones comerciales al interior del bloque e impulsar el crecimiento conjunto de sus economías, tendría que llevar adelante una política más decidida de importaciones intra Mercosur, para posibilitar un salto en las exportaciones de los países vecinos, aliviando la restricción externa y atenuando las asimetrías comerciales al interior del bloque.

3. Nuevas alternativas de integración: Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y Alianza para el Pacífico.

Ante la nueva coyuntura política y económica de la región, los últimos años han sido testigos de la creación de una nueva institucionalidad de integración entre los países de la región. A una relativa paralización del Mercosur se le han sumado dos nuevas formas de integración en las que se visibilizan dos modelos antagónicos de desarrollo: Unasur y la Alianza para el Pacífico.

La Unasur fue creada al calor de los conflictos políticos surgidos desde el año 2008 con los intentos de desestabilización de los gobiernos progresistas de la región y parte de una concepción más abarcadora –con visión geopolítica– que el Mercosur, pensado en sus inicios sólo desde una lógica comercial.

A esta nueva construcción regional se le enfrenta un nuevo acuerdo impulsado por EEUU que es la Alianza para el Pacífico (APP). La APP forma parte del llamado Proyecto Obama para la región. Forman parte de esa alianza: México, Chile, Perú y Colombia. Como afirma Fiori, “este cisma del Pacífico tiene más importancia ideológica que económica dentro de América del Sur y sería casi insignificante políticamente si no fuera por el hecho de tratarse de una pequeña franja del proyecto Obama de creación de la “Trans-pacific Economic Partnership” (TPP), pieza central del poder económico y militar norteamericano en la región del Pacífico”. EEUU se propone ejercer un papel central y de largo plazo en el control geopolítico y económico de los dos lados del Pacífico, en el Océano Índico y en el sur de África.

La Alianza para el Pacífico intenta reeditar el intento fallido del ALCA de implementación de un área integrada de libre comercio en América. Sin embargo, el impacto que tendría dicha política comercial para la región sería devastadora en términos de pérdida de mercados, sustituyéndose producción local por manufacturas norteamericanas debido a la menor competitividad no precio con el país del norte.

La Unasur que está formada por los doce estados de Sudamérica, por el contrario, plantea una agenda de integración pensada desde la idea de un mercado ampliado, retomando las teorías cepalinas de mitad del siglo XX, proponiendo un proceso de sustitución de importaciones para la región y no país por país. Es un modelo donde el Estado ocupa una posición relevante en la planificación de la economía y se propone el autoabastecimiento energético y gasífero como pilares para el desarrollo de la región.

Unasur como modelo de desarrollo regional plantea un importante contrapunto con la estrategia de EEUU para la región. Como plantea Medeiros (2005) “las estructuras económicas nacionales, las estrategias formales de integración y los alineamientos económicos nacionales, tales como los que se desarrollaron los últimos años en Sudamérica, son contradictorias con la intención geopolítica (de EEUU)”.

De esta manera, en la última década se ha dejado en evidencia la voluntad de plantear una estrategia de integración distinta a la que predominó en la década anterior y ha reaparecido en escena una forma de integración de raigambre neoliberal: la Alianza del Pacífico. Esta forma antagónica de integración regional es un retorno a una relación más estrecha y subordinada a Estados Unidos, que no se resigna a perder el control político de la región y orientar su comercio en su propio beneficio.

4. Política y mejoras socioeconómicas: dos ingredientes fundamentales para predecir el camino que tomará la integración regional.

La creación del Mercosur a principios de la década del noventa significó la consolidación y fortalecimiento de la institucionalización de los procesos de integración regional en América del Sur, continuando un proyecto geopolítico que se remonta a la mitad del siglo XX y que tuvo como antecedente más importante y reciente los acuerdos comerciales de Argentina y Brasil entre Sarney y Alfonsín en la década del ochenta.

En estos más de veinte años desde su creación, el Mercosur ha redefinido sus objetivos al compás de las transformaciones políticas, sociales y económicas que afectaron a esta parte del continente, en lo que se puede distinguir dos etapas bien definidas.

La década del noventa, hegemonizada por la ideología del Consenso de Washington y su visión de liberalización y apertura de la economía, fue un período de fuerte crecimiento del comercio intrarregional y la integración era vista desde una óptica comercial y considerada como la solución “second best”, es decir que dada la imposibilidad de una apertura plena de las economías, la solución pasaba por consolidar fuertemente el bloque regional, considerándose que la creación de comercio iba a ser mayor que el “desvío” del comercio.

Esta concepción “comercialista” de la integración fue la que predominó en la primera década de existencia del Mercosur y dada las asimetrías al interior del bloque benefició especialmente a Brasil y Argentina. Sin embargo, el efecto fue notorio sobre las economías más chicas que también se beneficiaron de una expansión de las exportaciones y del comercio.

A partir del 2000s, hubo una ruptura en las ideas políticas y económicas con el ascenso de gobiernos progresistas en la región que llevaron adelante una política económica de corte nekeynesiano acompañado de políticas sociales redistributivas a favor de los sectores populares.

Por otro lado, la relativa paralización del Mercosur y el cambio en el signo político de los gobiernos de la región dieron origen a nuevas formas de integración regional que expresan diferentes modelos de desarrollo y formas de inserción en el mercado internacional.

Unasur, de la cual forman parte los doce países de América del Sur, plantea una forma de desarrollo regional de una inserción no “pasiva” de la región a los flujos comerciales y de capital internacional. El bloque en consonancia con el nuevo rumbo que ha tomado el Mercosur, plantea una estrategia de desarrollo industrial, de mercado ampliado y de un cierto margen de autonomía con respecto a los centros de poder mundial. Este proyecto está impulsado principalmente por Brasil y secundado por Argentina y Venezuela.

El otro proyecto para la región, que se presentaría como una continuación de las ideas neoliberales de la década del noventa en consonancia con los intereses de Estados Unidos es la Alianza del Pacífico. Este tratado que está conformado por Chile, Perú, Colombia y México busca formar una zona de libre comercio en el área del Pacífico con EEUU, resignando a estos países a ser meros exportadores de commodities y de bienes de reducido valor agregado.

De esta manera, en los próximos años el reto para la región se presenta en términos de qué tipo de inserción se decide construir y ello va a depender necesariamente del signo político que predomine en los países sudamericanos y del grado de éxito de las estrategias de desarrollo hoy en pugna. En el caso del MERCOSUR, el mayor desafío consiste en revertir la caída de la participación del comercio regional en términos relativos con respecto al aumento que presentó el comercio internacional y de avanzar en la agenda de integración productiva, para lograr así una mayor complementariedad de las economías y poder posicionarse más firmemente ante los otros bloques regionales, en una economía mundial que se encuentra en un proceso de transformación estructural. Juntos, pero no amontonados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bruckmann, Mónica (2013), “Recuperando el espíritu e Bandung. China y la integración latinoamericana”, en Los retos de la integración y América del Sur, CLACSO, Colección Grupos e Trabajo, Buenos Aires.
- Crespo, E. y De Lucchi, M. (2011): “Impacto de la industrialización china en las estrategias de desarrollo” (Revista Argentina Heterodoxa, N° 1, septiembre).
- Fiori, J. L., “Sobre el desarrollo chino”, 19/3/2013, www.sinpermiso.info
- Fiori, J. L., “El cisma del Pacífico”, 18/2/2013, www.sinpermiso.info
- Lucángeli, J. (1993), “La presencia del comercio intraindustrial en el intercambio entre la Argentina y Brasil”, en Boletín informativo Techint N° 275, julio septiembre
- Marchini, Jorge, “Crisis y nuevos escenarios para América Latina” en Los retos de la integración y América del Sur, CLACSO, Colección Grupos e Trabajo, Buenos Aires
- Martins, Carlos Eduardo, “América Latina e a Economía Mundial: conjetura, Desenvolvimento e Prospectiva” en Los retos de la integración y América del Sur, CLACSO, Colección Grupos e Trabajo, Buenos Aires
- Medeiros, Carlos, Integração Sul- americana e as Experiências Internacionais”, texto presentado em el Seminário “Para Onde Vai a América do Sul”, 2005.

- Medeiros, C. y Serrano, F. (1999), "Padroes monetários internacionais e crescimento" em Fiori, J. L. (Ed.), Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações, Vozes, Petropolis
- Moniz Bandeira, L. A. (2004), Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur, Buenos Aires.
- Musacchio, A. (2001), "La Argentina ante el ALCA ¿Solución a los dilemas del crecimiento o agravamiento de los problemas estructurales?", en Realidad Económica N° 182, agosto-septiembre
- Rapoport, M. (2002) "La Argentina entre el Mercosur y el ALCA. La cuestión comercial y el proteccionismo norteamericano", en Realidad Económica N° 191.
- Rosseli, Arcé Pablo, "China y America Latina: los escenarios posibles" en Los retos de la integración y America del Sur, CLACSO, Colección Grupos e Trabajo, Buenos Aires
- Serrano, F.(2008), "A Economia Americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000" en Fiori, J. L., Serrano, F. y Medeiros, C. (comp.) O Mito do Colapso do Poder Americano.
- Serrano, F (2011). "Continuity and Change in the International Economic Order: Towards a Sraffian interpretation of the change in the trend of "commodity" prices in the 2000s". mimeo
- Wallerstein, I. (1974), El moderno sistema mundial, Siglo XXI, Madrid.