

La percepción del riesgo entre los empresarios del Mercosur*

MICHEL DUQUETTE¹

Resumen: Este artículo busca establecer un modelo de las motivaciones de los empresarios ante el proyecto del Mercosur a partir del riesgo que perciben al aplicarse la apertura de los mercados. La variable fundamental sería la transformación del vínculo entre el Estado y el empresariado después de la desreglamentación, la reducción de los aranceles y de los subsidios a las compañías. Se formula la hipótesis de que aquellos prefieren los riesgos menores vinculados con la apertura "regional" de los mercados a los riesgos mayores relacionados con una liberalización sin apoyo público en el mercado mundial. De aquí su necesidad de hacer del Mercosur una estructura "familiar" de transición frente a la integración panamericana. Un nuevo intervencionismo podría despejar las asimetrías que padecen las economías participantes y ligar a los empresarios al proyecto.

Abstract: This article aims to establish a model for entrepreneurs' motivation as regards the Mercosur project on the basis of their perception of the risk resulting from the opening of markets. The main variable will be the transformation of the link between the State and entrepreneurs after deregulation, and the reduction of tariffs and company subsidies. The author puts forward the hypothesis that entrepreneurs prefer the lesser risks linked to the "regional" opening of markets to the greater risks associated with liberalization without public support in the world market. Hence their need to make Mercosur a transitional "family" structure in the face of Pan-American integration. A new form of interventionism may remove the asymmetries experienced by participating economies and link entrepreneurs to the project.

EL MODELO AUTORITARIO HA SIDO MUY ESTUDIADO, sobre todo en sus veleidades desarrollistas, tan presentes en los nuevos países industriales, que aún inspiran nostalgia. Era la época del dinero fácil, de los presupuestos faraónicos para proyectos de infraestructura que no planteaban mayor riesgo al empresariado latinoamericano. Esta riqueza momentánea contribuyó a la ausencia de mercado, o sea, a crear una estructura oligopólica poco competitiva y de baja rentabilidad. Al mismo tiempo, se olvidaron las necesidades mínimas de la mayoría en beneficio de una oligarquía agroindustrial, lo cual dejó un espacio económico escaso y permanentemente amenazado a las clases medias que apoyan la democracia.

Así como en otros casos de iniciativas de integración regional, el Mercosur coincide con el proceso de democratización de los cuatro países que lo componen: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Sabemos que este movimiento es frágil. No se puede hablar aún de consolidación democrática en América Latina.

* Trabajo presentado en el VI Seminario Internacional "Empresarios y Estado en América Latina: balance y perspectivas", bajo la égida de la CLACSO, Ciudad de México, 28-30 de septiembre de 1994.

¹ Dirigir correspondencia a University of Montréal, Faculté des Arts et des Sciences, Département de Science Politique, C.P. 8128 Succursale A, Montréal, Quebec, H3C 3J7. Tel. Of. (514) 343-78-84, Fax (514) 343-23-60, correo electrónico: duquette m@ere.umontreal.ca

Una tesis seductora sobre el caso de Chile señala que dicha consolidación dependerá de que se establezcan reglas de juego respetadas y programas económicos y sociales creíbles, aprobados y financiados por las empresas. Un pacto consolidado mediante la participación en el gobierno de nuevos economistas provenientes del mundo empresarial (Montecinos, 1993). Un grupo mejor preparado para medir los riesgos vinculados con dos clases de desafíos: impedir la vuelta a un régimen autoritario en el país, y enfrentar una fuerte competencia comercial del exterior.

Muchas publicaciones han resultado del estudio del Tratado de Asunción y sus características. No podremos aquí analizar exhaustivamente dichos textos. Mientras determinados autores señalan la relación entre integración y reformas estructurales de carácter liberal (Ferrer, 1991), otros examinan las motivaciones tecnocráticas que dictaron las decisiones políticas en favor de esta iniciativa (Hirst, 1992). Algunos autores establecen una relación causal entre democratización e integración regional e insisten en la apertura de mercado deseada por una nueva elite cuya supervivencia dependería del crecimiento de una nueva base política, que incluyese una clase de empresarios individualistas, menos dependientes de sostén estatal y mejor adaptados al contexto del ajuste estructural (Dávila Villers, 1992).

Deseamos seguir en esta dirección proponiendo el esbozo de un modelo explicativo de la actitud del empresariado en la coyuntura creada por el Mercosur. Consideremos los dos polos de un continuo que va desde una actitud tradicional —relacionada con una baja percepción del riesgo— hasta una actitud nueva (vinculada con una fuerte percepción del riesgo) del empresariado del Cono Sur en lo referente a su capacidad de enfrentar la competencia mundial y regional. Para desarrollar nuestro modelo, estableceremos una relación entre las opciones propuestas por los grupos que toman las decisiones políticas en la zona del Mercosur y las representaciones de los grupos de interés que han contribuido a definir esas opciones. Los titubeos de los empresarios entre adoptar una actitud tradicional o una nueva nos revelarán la diversidad en cómo perciben los obstáculos que les impiden realizar sus objetivos.

Mediante el examen de las primeras medidas preconizadas por los países miembros para eliminar dichos obstáculos, podemos definir el papel regulador que el Estado —incluso el neoliberal— puede desempeñar en la solución de los problemas coyunturales. En este breve análisis, nos apoyaremos en la agenda de reuniones del Grupo Mercosur, institución multilateral encargada de discutir y proponer a los países miembros leyes que puedan resolver los diversos problemas surgidos durante la fase de liberalización comercial entre los socios. El grupo Mercosur está constituido por 11 subgrupos, encargados de tratar cuestiones sectoriales, aunque sin poder de decisión, el cual corresponde a los dirigentes de los países miembros. Nuestro estudio se basa en documentos recientes y en informes de los trabajos del subgrupo 7, especializado en normas técnicas y desarrollo tecnológico, así como del subgrupo 10, que se ocupa de políticas macroeconómicas. Nuestras hipótesis se sitúan en la fase inicial de una investigación temática sobre el Mercosur, se proponen estimular el debate sobre las motivaciones de los actores y ser motivo de futuras colaboraciones.

LA PERCEPCIÓN DEL RIESGO BAJO EL PROTECCIONISMO

El marco desarrollista autoritario ofrecía un medio privilegiado para las ambiciones de abierta competencia sobre el mercado internacional, especialmente el de los países desarrollados, como lo muestra la estrategia de exportación de Corea del Sur desde los años sesenta. Señalemos, no obstante, un matiz importante que permite diferenciar dos tipos de estructura. La estructura reguladora y competitiva de los precios en el caso de Corea del Sur era dictada por las leyes imperiosas de ese mercado; mientras que en Brasil —el mejor ejemplo— era modificada mediante subsidios y contratos públicos. Éstos permitían la comercialización a escala mundial de productos con precios aparentemente competitivos. El rendimiento de esta producción en el mercado interno no presentaba ningún problema debido a una estructura de precios aleatoria. En el mercado externo el rendimiento era menor que lo previsto, insuficiente para cubrir los gastos de renovación necesaria, sobre todo la tecnológica. La expansión era posible gracias a una reserva de mercado interno que permitía la formación de cárteles planificados y organizados por el Estado. La sobrefacturación sobre un mercado interno cautivo permitía ganancias considerables, con tasas de capitalización superiores a las de los mercados desarrollados.

Más de un estudio ha mostrado que, al no haber competencia interna, cuando el ciclo de vida de los productos se alargaba indefinidamente, daba lugar a una baja reinversión de dichas ganancias en la modernización tecnológica, la cual quedaba a cargo del Estado mediante financiamiento a universidades y laboratorios y el lanzamiento de grandes proyectos, ya fuera de energía o armamentos. Los centros militares de investigación contribuyeron a este esfuerzo, especialmente en Brasil.² La recaudación tributaria no compensaba al Estado, el cual padecía déficits cada vez mayores y recurría cada vez más abiertamente al financiamiento externo, generador de endeudamiento. Deseoso de no estorbar los proyectos de inversión de los empresarios en nombre de la necesidad del “desarrollo nacional”, el Estado formuló políticas fiscales “blandas”, un ejemplo, entre otros, de los efectos nefastos de una reserva de mercado nacional sobre la competitividad de las empresas. Esta práctica redujo la percepción del riesgo entre los empresarios y alteró su estrategia de inversión. Sus consecuencias negativas se hicieron patentes en los años ochenta.

Pasemos ahora a nuestro modelo. Dados E : los empresarios; S : el Estado incubador; R^1 : los riesgos mayores y R^2 : los riesgos menores, establezcamos una primera relación:

$$E * S = R^1 > R^2$$

En la medida en que el régimen autoritario ganaba la lealtad del empresariado mediante una política de reserva de mercado y generosos subsidios, que entrañaba una relación de dependencia respecto de la tecnocracia estatal ($E*S$),

² A este respecto, el Centro de Tecnología Aeroespacial (CTA) de São José dos Campos se mostró particularmente activo durante el régimen militar.

los empresarios consideraban que podían enfrentar a la competencia mundial —grandes proyectos nacionales y estrategias ambiciosas de exportación—, dejando completamente de lado a sus socios de los países vecinos, considerados competidores mediocres en mercados poco atractivos ($R^1 > R^2$).

Por el contrario, la hipótesis democrática y el proyecto de integración regional del Mercosur se basan en la premisa de que hay intereses privados que comienzan a manifestarse fuera de la lógica de un Estado incubador y que militan a favor de la apertura de los mercados, empezando por los de los países limítrofes. Según algunos, esta iniciativa repercutiría en las empresas pequeñas y medias, enfrentadas siempre al predominio de los monopolios todopoderosos en el mercado interno y procurando, en un contexto de estancamiento en él, una vía de expansión que la estructura del mercado nacional no permite (Manzetti, 1990: 114). Estaríamos en presencia, y este rasgo sería común a varios países latinoamericanos, de una nueva clase de empresarios con una cultura individualista, menos dependiente de contratos y subsidios del Estado y poco nacionalista. Su estrategia sería menos ambiciosa y más realista que la de la generación anterior. Tanto es así que una de las consecuencias más espectaculares de las reformas estructurales liberales consistiría en el surgimiento de esta categoría, más segura de sus medios y más dinámica en el plano comercial (Montero, 1992). Por importante que sea este fenómeno en rápida expansión, no perdamos de vista que el nuevo empresario es sólo una minoría dentro del conjunto. En cambio, las empresas medias y pequeñas son una multitud.

LA PERCEPCIÓN DEL RIESGO CUANDO SE ABREN LOS MERCADOS

Nos preguntamos si este cambio de actitud alcanzaría también a los sectores más tradicionales que constituyen, según la teoría de Sylos-Labini (1964), las grandes fuerzas innovadoras de la economía nacional, a saber: oligopolios y grandes grupos. Formulemos la hipótesis de que estos grandes grupos, abandonados a su suerte por el Estado como consecuencia de la crisis de la deuda y el desmantelamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, están a la búsqueda de nuevos mercados. No olvidemos que las 30 empresas más importantes llevan a cabo 76% de las exportaciones en México; 75% en Argentina; 65% en Chile, y 32% en Brasil. Entramos en el sector todavía poco conocido de las “alianzas estratégicas”, donde los actores privados encuentran un marco favorable para su conversión al regionalismo económico. Se sabe ya que más de 90 *joint ventures* de esta índole, entre ellas grandes empresas brasileñas y argentinas, se integraron sólo en el período de enero a agosto de 1992 (*Gazeta Mercantil*, 17.02.93).

Se puede hablar de *conversión* de una actitud a la otra en la medida en que, al inicio, el sector privado consideró al Mercosur como un recurso puramente gubernamental. En vano buscaríamos su génesis como resultado de cualquier presión de grupos industriales o agroindustriales. La iniciativa correspondería realmente al personal de las nuevas democracias (Tavares de Araújo, 1988: 13), ... y el

empresariado no demora en reaccionar. Por un lado, el acuerdo de 1986 arrancó el entusiasmo del sector privado argentino, cuya percepción del riesgo de la competencia extranjera fue exacerbado por la estrategia ultraliberal del régimen militar. Los primeros en convertirse fueron los argentinos. Por otro lado, el empresariado brasileño, todavía sostenido por una estrategia expansionista y proteccionista —Plan Cruzado— sigue prefiriendo un crecimiento económico orientado hacia el mercado interno así como hacia Europa o América del Norte, que le ofrece mayores posibilidades que una economía argentina limitada e inestable (Manzetti, 1990: 114-115). En esta etapa, mientras en Argentina la percepción del riesgo jugaba a favor de la iniciativa del Mercosur, en Brasil jugaba en contra.

Seis años más tarde, según un estudio realizado en 1992, los empresarios brasileños parecen tan interesados en el Mercosur que 20% de ellos consideraba en ese momento una u otra forma de proyecto de asociación con participantes de uno o más de los otros tres países (LAWR, 09.04.92). En aquel momento, los líderes de los grandes grupos adoptaron abiertamente un discurso a favor de la integración del Cono Sur. La Federación de Industriales del Estado de São Paulo (FIESP), la más poderosa del país, llega incluso a afirmar que la integración regional es indispensable para lograr sus objetivos de negocios (Barthélémy, 1991: 149). Las regiones que le brindan su apoyo son, en orden de importancia, el estado de Río Grande do Sul, que limita con los otros tres países participantes y el que más posibilidades tiene de recoger frutos; la región industrial de São Paulo y, de manera menos evidente, Río de Janeiro y el Nordeste (Tavares de Araújo, 1992: 79). En cambio, como veremos más adelante, el entusiasmo inicial de los argentinos se enfrió.

Sugerimos aquí que dichos cambios de actitud serían la expresión de las preferencias de los actores enfrentados a problemas coyunturales. Por un lado, quieren fundar su rentabilidad en los mercados tradicionales de los cuales vivían: el mercado interno protegido y el internacional en estancamiento. Por el otro, evalúan su capacidad de prosperar en un medio regional limitado pero de más fácil acceso. Los mercados regionales son percibidos como menos prometedores que el acceso al mercado mundial, el cual es considerado un conjunto estable de grandes mercados de consumo, con cuya expansión se podía contar hasta ahora. Finalmente, el Mercosur es un proyecto que habrá de construirse tanto en el plano de las instituciones como en el de las estructuras.

Dado que, desde los años ochenta, los grandes mercados desarrollados tienden a protegerse y a imponer reglas de juego más estrictas,³ los mercados regionales, más accesibles, parecen menos amenazadores. Para un empresario brasileño, el interés por los mercados argentino, uruguayo y paraguayo deriva del hecho de que cada uno en sí mismo presenta pocos riesgos de dependencia excesiva y de competencia económica para el futuro, al tiempo que ofrece posibilidades de rentabilidad razonable a corto y mediano plazos. Los empresarios pueden

³ Exigen finanzas públicas equilibradas y respeto a las reglas de propiedad intelectual; hacia finales del decenio, comienzan a imponer normas ecológicas inspiradas en el credo del desarrollo sustentable.

acondicionar allí un sitio que aloje fácilmente una multitud de pequeñas y medianas empresas, como es el caso de un consorcio de empresas trasnacionales cuyo mercado ya está regionalizado.

Formulamos la hipótesis de que, en la difícil coyuntura económica de largo plazo que tuvo lugar en los años ochenta y noventa, los actores preferirán proyectos con menor rédito y menos riesgos, a otros de mayor lucro con mayores riesgos.⁴ En efecto, una competencia demasiado desigual provocaría la sustitución a mediano plazo de las empresas locales por capitales extranjeros y la fusión, característica principal de las operaciones industriales de carácter especulativo en el mercado de los países desarrollados en el decenio de los años ochenta. En la categoría de los grandes grupos, considérese el desafío inmediato que plantea la competencia japonesa a la industria brasileña de automóviles de origen europeo y estadounidense, que podría ser rápidamente desplazada, como casi sucede en Europa y América del Norte. Estos riesgos cobran mayor peligro por el hecho de que la fidelidad a largo plazo que el Estado guarda a una política industrial que concede prioridad al empresariado nacional no se da ya en un contexto de liberalismo global.

Así, como dichos desafíos transforman la percepción que tiene el empresariado, también modifican la visión de los políticos civiles, llegados al poder con la transición democrática. Para construir una plataforma nueva, estos tecnócratas no cesan de preconizar reformas estructurales. Cuando las circunstancias son propicias, algunos las realizan más vigorosamente que otros, de lo cual da muestra una abundante bibliografía (Nelson, 1990; Haggard y Kaufman, 1992). Surgen nuevas asimetrías entre países según la intensidad de las reformas que se hayan realizado, lo cual acarrea consecuencias al instrumentarse la integración regional. En efecto, la disparidad cada vez mayor entre diversas situaciones hará que los Estados intervengan con prontitud. Si la intervención en el plano nacional se muestra limitada, habrá que establecer instituciones comunes que sancionen los litigios, para las cuales las estructuras económicas heredadas del período precedente, y una larga tradición de nacionalismo friolento, parecen poco preparadas. Pese a estas dificultades cada vez mayores, el empresariado desea ampliar el alcance de la integración. Ven en ella la ventaja de una estrategia de diversificación de sus exportaciones y la instrumentación de una estructura comercial regional que forma una especie de reserva de mercado en sustitución de la que no pueden conservar más en su respectivo espacio.⁵

⁴ Pensamos aquí en *joint ventures* con grandes compañías mundiales, la imposición de una nueva ola de inversiones extranjeras indiscriminadas que toman la forma de participación de capital; una alianza estratégica con empresas multinacionales dominantes en el sector energético —petróleo, en particular con Petrobras y Pemex—, metales o bienes de consumo durables. Todos estos proyectos entrañan riesgos mayores de competición *in situ*.

⁵ En apoyo de esta hipótesis, señalemos el notable dinamismo del consorcio de la industria automovilística Autolatina, que agrupa a la Volkswagen alemana y a la Ford estadounidense, en recientes acuerdos de complementación industrial que Argentina y Brasil han puesto desde el inicio bajo el estandarte del Mercosur.

Ya se manifieste más tarde o más temprano (bruscamente como en Argentina y Chile, o lentamente como en Brasil), la retracción de las funciones de inversión y de apoyo por parte del Estado (E/S) deja sin opciones a los empresarios. Éstos, entonces, van a preferir una posición cómoda de repliegue, producto de una competencia regional de la cual esperan por lo menos una fracción de las ventajas que están a punto de perder en el mercado interno. Por haber sido más graduales que las de Argentina y Chile, las medidas de liberalización de importaciones y reducción de subsidios en Brasil fueron, con todo, signos muy claros y percibidos como decisivos por los empresarios. De aquí su adhesión tardía, pero sincera, al proyecto del Mercosur. Lo anterior justifica nuestra segunda relación:

$$E/S = R^2 > R^1$$

Es evidente que, para el empresariado, el nuevo panorama resulta mucho menos tranquilizador que el anterior. Es impuesto, por un lado, por la crisis fiscal del Estado y, por el otro, por la posición desfavorable de las industrias latinoamericanas frente al mercado mundial. A guisa de “remedio”, los neoliberales proponen la competencia indiscriminada, sin hacer referencia a un período de transición necesario para modernizar a los sectores decadentes ni al papel activo que tendría el Estado en este mercado en vías de reestructuración. He aquí por qué la competencia indiscriminada se vuelve a su vez un riesgo mayor, frente al cual el empresariado va a preferir riesgos menores ($R^2 > R^1$). La integración regional aparece entonces como preferible a una apertura total a la competencia internacional sin reserva alguna de mercado. Nadie olvida que la apertura indiscriminada del mercado bajo los gobiernos militares fue la que llevó a Argentina y al Chile de los años setenta a una desindustrialización importante; grave error que ambos países resienten hoy y que Brasil no desea repetir.

Hay que reconocer que, para presentar menos riesgos en comparación con la competencia internacional indiscriminada, la integración regional en la zona Mercosur choca con ciertos obstáculos fundamentales. Mencionemos como problemas la disparidad de normas técnicas y reglas confusas para la certificación de origen, así como la adopción por los países miembros de estrategias macroeconómicas —sobre todo monetarias— poco compatibles, que son interpretadas como prácticas desleales. De estas dificultades proviene la imposibilidad de fijar una preferencia arancelaria común.

NORMAS TÉCNICAS Y REGLAS DE ORIGEN

La liberalización de los intercambios comienza por ser obstaculizada por la existencia de normas técnicas diferentes de un país a otro. Mucho se está trabajando actualmente sobre el problema de armonizar las normas técnicas. Los sectores principales enfocados son la nomenclatura para productos veterinarios, el reglamento técnico Mercosur y los aditivos aromatizantes y saborizantes, el regla-

mento técnico para la fijación de la identidad y la calidad de la mantequilla, los quesos, la cebolla y la miel. ¿Por qué esta prioridad a sectores secundarios? Observamos en este punto que nos referimos a muchas industrias frágiles, las cuales consideran que la competencia regional es tan peligrosa como la exterior. Tales sectores constituyen una experiencia duradera de la estrategia anterior de sustitución de importaciones. Una secretaría técnica del Comité Mercosur de Normalización inició sus trabajos en septiembre de 1993 sobre un tema de gran interés: establecer lo que se considera reserva dinámica de mercado en la escala del Mercosur. Del jabón de tocador a la tecnología de punta hay un salto importante; empero, es interesante observar que los precedentes de la CEE y del Japón en el caso de la TV de alta definición sirven de referencia a los funcionarios que tienen a su cargo la formulación de las normas. Por el momento, la agricultura —otro sector frágil y tradicionalmente protegido— es la que recibe las primeras atenciones.⁶

El origen de los productos intercambiados plantea un problema aún mayor a los países participantes. El Tratado de Asunción definió un régimen general de reglas de origen para el período de transición hacia el Mercosur (Mercosur, 1991). El objetivo fue crear una institución común encargada de definir los procedimientos y aplicar sanciones administrativas en los casos de falsificación de los certificados de origen. Con el objetivo de analizar los procesos de integración y la armonización de los aspectos relativos a la calidad, en especial en los campos de normatización técnica, certificación de la actuación empresarial compatible entre los diversos países, papel de la pequeña y mediana empresas, defensa del consumidor y, finalmente, para dar participación en estas cuestiones a los trabajadores sindicalizados, Brasil propone seguir el precedente de la Comunidad Económica Europea (CEE). Esa responsabilidad corresponde al subgrupo De normas técnicas y al de política industrial y tecnológica, los cuales realizaron un seminario en Río de Janeiro sobre calidad y productividad en el Mercosur, entre el 15 y el 17 de octubre. En dicha reunión se resaltó el gran interés por estrechar los lazos de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Mercosur en lo referente a capacitación y asistencia técnica para funcionarios de los subgrupos así como en otros campos.⁷

En la coyuntura actual, el principal problema que inquieta a los empresarios es el asunto de las normas de origen en los productos de intercambio, como se hizo evidente en la Feria permanente de Buenos Aires, organizada en el otoño de 1993.⁸ En la feria los interrogantes giraron alrededor de la transferencia de tec-

⁶ Cabe recordar aquí que en la Europa de los años cincuenta, los primeros pasos para establecer un sistema común de normas técnicas empezaron también por la mantequilla, el queso y la cebolla (Grupo Mercosur, Actas del subgrupo 7, 1993).

⁷ Los coordinadores brasileños del subgrupo sobre normas técnicas pasaron tres semanas en la sede de la (CEE) en Bruselas en septiembre de 1993, con el objeto de hallar experiencias aplicables al Mercosur, como estrategias, políticas y líneas de acción de los trabajos que abordaban la integración de la (CEE) en lo referente a armonización de reglamentos, normas técnicas y sistemas de ratificación.

⁸ En Buenos Aires se fundó una feria permanente de empresas fluminenses con el objeto de estimular sus negocios en los países del Mercosur. El SEBRAE de Río de Janeiro y el BANERJ celebraron en

nología en el campo de la informática: las reglas de origen y la transferencia de productos elaborados dentro del Mercosur. ¿Cuáles son realmente los productos y los componentes nacionales, a diferencia de los importados, los sencillamente naturalizados o tan sólo comercializados? Por el momento la confusión de términos y de prácticas parece muy grande en este campo.

Un aliciente para la reglamentación del sector fue presentado en la apertura de las discusiones sobre las zonas francas. Bajo la coordinación del subgrupo 7, de política industrial y tecnológica, se realizó en octubre en Tierra del Fuego el segundo seminario sobre zonas francas. El temario era el siguiente: los criterios de origen para introducir mercaderías provenientes de las Zonas de Procesamiento Industrial (ZPI) en Manaos y Tierra del Fuego; la inserción de dichas zonas al régimen particular de la economía general mediante la adecuación de sus normas; la elaboración del glosario sobre regímenes aduaneros especiales y los estudios sobre los incentivos dados por el Mercosur a las zonas aduaneras especiales. Como se sabe, este asunto constituye actualmente uno de los mayores obstáculos para poder fijar un arancel exterior común. A este respecto, se toma en cuenta el precedente de la interferencia nefasta de la zona franca de Manaos en la política brasileña de la informática algunos años atrás.⁹

¿PRÁCTICAS DESLEALES O ESTRATEGIAS ECONÓMICAS DIFERENTES?

En el proceso de la concreción de las libertades ofrecidas por el Mercosur, la inquietud del empresariado se concentra en seguida en el asunto de las prácticas desleales, ya se trate de países miembros o no miembros del Mercosur. Hubo quejas de Brasil y de Argentina contra la CEE y Estados Unidos y de Argentina contra Brasil. Muy discretamente, Argentina inició investigaciones sobre prácticas de *dumping* ejercidas por otros países integrantes del Mercosur. Es interesante mencionar el mecanismo del Protocolo de Brasilia promulgado el 17 de diciembre de 1991 para dar trámite a las demandas que surgieran durante todo el período de transición hasta principios de 1995, cuando entró en vigor el sistema permanente del Mercosur para atender las demandas de prácticas comerciales desleales. Ocupémonos del cuadro de la solución de litigios propuesto por el Protocolo. Las investigaciones serán bilaterales y secretas. Las autoridades competentes de cada país examinarán los elementos de prueba y la procedencia de los datos presentados en las quejas. La nación que turne una demanda de investigación ofrece al país exportador la oportunidad de presentar una defensa; pero el procedimiento no impedirá que las autoridades del país importador adopten decisiones o apli-

Argentina, entre el 25 y el 29 de octubre, una ronda de negociaciones, en este caso exclusivamente dentro del sector de *software*. En aquella oportunidad, 14 empresarios fluminenses concretaron negocios por un total de 11 millones de dólares estadounidenses entre importaciones, exportaciones y transferencia de tecnología.

⁹ Hubo entendimientos formales y convenios de cooperación entre los siguientes sectores de la industria: papel y celulosa, sectores de transformación de plásticos, farmacéutico y de *software*.

quen inmediatamente sanciones económicas para prevenir o reparar el perjuicio ocasionado por el *dumping* alegado (Grupo Mercosur, 1992, Actas del subgrupo 10, 1993).

Los contenciosos cuestionan los mecanismos de solución de demandas. En el caso del Mercosur, el mecanismo es muy primitivo, como sucede en el caso del TLCAN.¹⁰ Por el momento, son los ministros de Economía de cada país integrante quienes dan el fallo final de una manera bilateral. Hasta ahora, no se ha concebido una estructura supranacional que dé cauce y solución a los litigios, como la que hay, por ejemplo, en la Comunidad Económica Europea. Ningún país, hasta ahora, ha conseguido llegar a un consenso sobre las características de tales mecanismos supranacionales.¹¹ En mi opinión, esta limitación es actualmente impuesta por el carácter demasiado desigual de la competitividad de las empresas entre los participantes. Tal organismo, llamémoslo SN por "supranacional", aboliría para todos los fines prácticos lo que aún subsiste del término de partida E*S de nuestra primera relación. Sería grande el riesgo de que:

$$SN > E*S$$

O de que la política económica global fuera dictada por un marco político independiente de la voluntad y sobre todo de la influencia ejercida por el empresariado sobre los tecnócratas. De donde se deduce que es necesario creer que la conversión más aparente que real del antiguo empresariado a las leyes del mercado, e incluso los pocos nuevos empresarios movidos por una voluntad de afirmación inscrita en un marco regional, no lleguen a contrarrestar las tendencias proteccionistas aún prevalecientes. Tenemos entonces que relativizar el pasaje de la primera a la segunda relación; esto es particularmente evidente en las opciones políticas que dictan el conjunto de la estrategia económica de cada país miembro. Si Argentina no teme adoptar, bajo Carlos Menem, una estrategia neoliberal vigorosa que incluya un programa completo de privatizaciones y la dolarización de su moneda, Brasil conserva los rasgos principales de una estrategia de proteccionismo interno, de tasas de cambio fluctuantes y diversificación de los mercados en el exterior. Por su lado, Paraguay y Uruguay quieren ser economías abiertas desreguladas. Si estas condiciones se confirman, el Mercosur puede continuar como el proyecto de un grupo influyente de promotores, sin arrastrar necesariamente a todos los sectores de la economía.

Desde luego, los proyectos de empresas en participación, de rescate de empresas por socios miembros del Mercosur y de inversiones recíprocas, estarán limitados por la diversidad de las estrategias económicas que practiquen los diversos países participantes, especialmente en lo que se refiere a la política monetaria (Da Rocha Silva, 1992). En efecto, políticas de tasas de cambio variables, acom-

¹⁰ El TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) entró en vigor entre Canadá, Estados Unidos y México en enero de 1994.

¹¹ Las presiones del empresariado en estas discusiones parecen determinantes, pues tienen como propósito evitar una evolución demasiado rápida de tal documento.

pañadas de frecuentes devaluaciones en un determinado país, favorecerán sus exportaciones, con el consiguiente aumento del desequilibrio en los intercambios con los demás miembros.¹²

Durante el encuentro de los ministros de Economía de Brasil y Argentina, realizado en septiembre, el gobierno brasileño presentó una propuesta de estudio en el ámbito del Mercosur acerca de una unidad referencial monetaria semejante a la del sistema europeo. Diversos analistas piensan que, en el contexto latinoamericano, esta moneda del tipo del ECU sólo podría ser el dólar. La “dolarización” de las economías tal vez contribuiría a armonizar la política cambiaria de los países miembros; pero los analistas argentinos entienden que la iniciativa brasileña debe analizarse una vez lograda la coordinación de las políticas monetarias, hasta ahora obstaculizada por las diferencias que hay entre las situaciones fiscales nacionales, y que se trata de un prerrequisito importante para que la propuesta resulte viable. La actividad fiscal, por la cual transita la capacidad intervencionista del Estado sobre la empresa y el consumidor, es el terreno donde se enfrentan las concepciones diversas del papel que tiene el Estado en la economía nacional y en la escala del Mercosur.

Aspirando a un liderazgo “natural” en el Cono Sur, el empresariado brasileño se considera más constructivo que el argentino. Brasil ha hecho hincapié varias veces en la necesidad de inspirarse en el precedente europeo, pero Argentina considera que tales mecanismos no tendrían sentido si no se ha logrado una plena armonía en las políticas macroeconómicas, en las cuales los temas que más preocupan son los siguientes: tasas de cambio, mecanismos de incentivos, estabilización del déficit público y mejor equilibrio de las balanzas comerciales entre los países integrantes (Grupo Mercosur, Actas del subgrupo 10, 1993). Es decir, todo el credo neoliberal. Si los brasileños actúan con una lógica más audaz y abstracta, inspirada en el precedente europeo, los argentinos se muestran más prácticos y cercanos a las preocupaciones del mercado. Sueñan menos con una unión económica que con un acuerdo puntual de libre comercio, el cual puede brindar resultados económicos a corto plazo, basados en la fijación de una preferencia arancelaria regional lo bastante baja. No desean privarse de la entrada de tecnologías avanzadas incluidas en los productos importados del primer mundo.

PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL

Una vez concluido el período previsto, los gobiernos están estudiando el régimen que será puesto en vigor, el cual no deberá dificultar el comercio intrarregional, cuya protección se hará mediante la tarifa externa común (TEC) de 20%, como lo establece el Tratado de Asunción. La TEC fue estudiada en la reunión de octubre del subgrupo 10 sobre políticas macroeconómicas. Obviamente, no hubo acuer-

¹² Dicho país, aprovechando su costo inferior de mano de obra y precios más bajos para la exportación, favorecerá su balance comercial a expensas de sus socios, acusación hecha por Argentina a Brasil.

do, y en las reuniones siguientes continúa discutiéndose un nuevo calendario. Esta falta de consenso indica que los empresarios más dinámicos de cada país no comparten la misma percepción del riesgo que constituye la competencia extracomunitaria. Si los argentinos invitan a las inversiones extranjeras indiscriminadas, los brasileños temen la llegada de nuevos actores a su mercado interno (ya de por sí saturado) mediante las importaciones que no están reglamentadas.

Para poner en marcha el proyecto de la tarifa exterior común (TEC), los ministros de Economía de los países miembros convinieron en aguardar el resultado de las negociaciones que tuvieron lugar en Uruguay el 15 de diciembre de 1993. Uruguay y Paraguay insistieron en varias ocasiones en que no tendrían posibilidad de llegar al arancel común de 20% en 1995 y pidieron que se postergara la aplicación de la TEC hasta el año 2001, idea que está ganando adeptos rápidamente en las últimas discusiones entre los países miembros.

Cuando se implante la TEC, ¿deberá reservarse sólo a los países que actualmente integran el Mercosur o se aceptarán excepciones "regionales"? Evocamos aquí las negociaciones entre los integrantes del Mercosur y los países de la ALADI cuando Argentina y Brasil proponen un acuerdo de preferencia arancelaria "regional" y un acuerdo de listas de apertura de mercado en favor de Bolivia, Chile y Ecuador. Se observa que los acuerdos pueden comprometer la TEC, según Brasil. Se habla con más frecuencia de las excepciones a la TEC. La delegación argentina considera conveniente simplificar la estructura arancelaria en el sentido de abrir el mercado interno a nuevos socios del Mercosur y darles tratamiento diferenciado. El mejor ejemplo de esta evolución fue la apertura de Argentina, a principios del año, a otros mercados, especialmente a Estados Unidos.

Un hecho de la mayor importancia fue que en el campo de los bienes de capital y de la informática, Argentina redujo a cero a finales de 1992 los aranceles de importación a cualquier país, en particular a los productos estadounidenses. Se observa que el empresariado argentino buscaba acelerar la modernización de su parque industrial atrasado mediante las importaciones de bienes de capital, particularmente los de Estados Unidos, los cuales crecieron 32% tan sólo en 1993. Así pues, la percepción de una competencia desigual entre Argentina y Brasil ha llevado a los empresarios del primer país a un comportamiento delincente en lo que se refiere a las reglas del tratado de Asunción. Para ellos, el riesgo de una invasión de productos brasileños de informática pareció más inmediato y mayor que el de la llegada de los competidores estadounidenses. Percepción reforzada por el hecho de que el mercado en Estados Unidos estaba ya segmentado por una competencia interna (IBM, Apple, Microsoft), cuadro favorable para las empresas latinoamericanas; mientras que el de Brasil parecía monolítico y demasiado ligado a la tecnocracia de Brasilia.

No es de sorprender, pues, que Argentina haya suspendido a Brasil las cuotas de importación de tales productos, ya negociadas para 1993. De ahí la caída de 12.8% de las compras argentinas a Brasil, lo cual ocasionó un significativo desvío de las importaciones argentinas hacia Estados Unidos. Fue importante la tendencia de las empresas argentinas a invertir en su parque industrial para obtener ac-

tualización tecnológica y aumento de la capacidad productiva a partir de importaciones de fuera de la zona del Mercosur. Los valores de las importaciones de estos productos fueron: bienes de capital (90% de fuera, 10% del Brasil); bienes de utilización intermedia (74% de fuera, 26% del Brasil); repuestos y accesorios (70% de fuera, 30% del Brasil); vehículos (68% de fuera, 32% del Brasil).

Por ejemplo, la industria argentina de automóviles, que había sido dada por muerta, se está recuperando, un primer efecto del Mercosur en los grandes grupos. Los tres mayores fabricantes: Ciadea, Autolatina y Sevel, están rompiendo récords de producción. Por primera vez en décadas, las empresas trasnacionales estudian la posibilidad de invertir en Argentina.¹³ Buscan entonces una estrategia “de nicho”: de ahí el interés por las *pickups* y, tal vez en el futuro, por los automóviles de lujo (Scheuer, 1993).

Esta asociación se produjo como resultado de un “pacto social” organizado en 1992 por el gobierno brasileño entre la industria del automóvil y los sindicatos y trabajadores de ésta, lo cual dio muestra del nuevo papel que el Estado se atribuía en el campo de la planificación económica.¹⁴ Hay que establecer una relación entre ese marco fuertemente institucionalizado y la débil percepción del riesgo de competencia regional entre los empresarios de la industria del automóvil; el riesgo está aquí reducido por la significativa contribución del Estado y de los trabajadores.

REDUCIR EL RIESGO MEDIANTE UN NUEVO INTERVENCIONISMO

Dependientes de estructuras industriales débilmente vinculadas o de estrategias macroeconómicas —sobre todo monetarias— poco compatibles, los intercambios entre los socios muestran un problema estructural grave, como lo revela el siguiente cuadro:

¹³ La General Motors, que salió del país en 1978, invierte 100 millones para producir *pickups* en colaboración con Ciadea, la cual opera bajo licencia de la Renault. Una parte de la producción de la GM en São Paulo se transferirá a Córdoba. La Mazda japonesa montará *pickups* en Buenos Aires. Obviamente, Argentina no está en condiciones de competir con la industria brasileña, que produce hasta 1 200 000 automóviles por año.

¹⁴ Las tres partes convinieron en un único plan diseñado para reestructurar todo el sector y recuperar las ganancias. El Estado aportaría fuertes incentivos, las empresas se encargarían de modernizar sus líneas de montaje y los sindicatos aceptaron cortes en los salarios para conservar los puestos de trabajo (Castañeda, 1993). Resultados sorprendentemente buenos recompensaron el plan en 1993, con tasas de crecimiento superiores al 15%, el mejor año en la historia de la industria automovilística brasileña.

Cuadro 1
 INTERCAMBIOS COMERCIALES DE BRASIL CON SUS SOCIOS DEL MERCOSUR
 (EN MILLONES DE DÓLARES DE 1993)

<i>País</i>	<i>enero a junio 1993</i>		<i>enero a junio 1992</i>	
	<i>Export.</i>	<i>Import.</i>	<i>Excedente</i>	<i>Excedente</i>
Argentina	1 556.1	1 172.4	383.7	584.5
Paraguay	484.6	110.5	374.0	115.4
Uruguay	336.2	187.9	148.2	22.3
Mercosur (A)	2 376.9	1 470.8	906.0	722.4
Total Brasil (B)	18 575.3	11 249.5	7 325.8	7 113.7
% o (A/B)	12.8	13.08		

FUENTE: Para las exportaciones, Secretaria de Comercio Exterior; para las importaciones, Secretaria da Receita Federal.

La súbita toma de conciencia acerca de la imposibilidad de ampliar el intercambio aumenta entre los agentes la percepción del riesgo, lo cual hace del Mercosur un desafío que aparece más importante de lo previsto. El empresariado inquieto va a dirigirse ahora al Estado para pedir medidas compensatorias extra que pudiesen superar la situación de bloqueo estructural. Teniendo en cuenta la relación E*S ya introducida y siempre presente, se puede esperar que el Estado intervenga en el más alto nivel. Se tomarán medidas específicas para paliar las manifestaciones más evidentes de los desequilibrios, lo cual dará lugar a una primera tentativa de regulación del comercio entre los miembros.

En efecto, frente a las presiones cada vez más insistentes de su vecino, que empezaba a acusarlo de *dumping*, especialmente en el sector metal-mecánico (para el cual Argentina elevó a finales de 1992 su arancel aduanero del 3 al 10%), Brasil respondió con un programa de compras de compensación por un total de poco menos de 500 millones de dólares en petróleo, harina de trigo y repuestos automotores.¹⁵ Sin duda tales medidas van a multiplicarse, lo cual ofrece una clara ilustración de la necesidad de mantener el apoyo de los gobiernos a un proyecto cuya prueba para el empresariado no se ha aplicado todavía.

La percepción del riesgo debe ser considerable para que los empresarios duden de invertir en otros países. Desde hace algunos años los flujos de inversiones directas de Brasil hacia países del Mercosur no han sufrido cambios sustanciales, aunque el gobierno brasileño ha abierto jurídicamente la puerta a este tipo de transacciones. Al parecer, para los inversionistas locales, el paraíso fiscal de las Islas Caimán, o incluso Estados Unidos, el Reino Unido y más recientemente Portugal, representan las metas privilegiadas para las inversiones internacionales.

¹⁵ *Gazeta Mercantil*, 27.02.93

Cuadro 2
INVERSIONES BRASILEÑAS EN EL EXTERIOR
(TOTAL ACUMULATIVO EN MILLONES DE DÓLARES)

<i>País</i>	1988	1989	1990	1991	1992*
Islas Caimán	212	428	576	1.987	1.988
EEUU	797	821	874	1.055	1.064
Inglaterra	91	96	198	234	234
Portugal	7	96	110	140	136
Argentina	74	76	77	85	87
Antillas Holland.	79	79	79	79	79
Paraguay	56	56	56	58	58
Chile	57	57	57	50	50
Alemania	18	18	18	48	48
Bermudas	39	39	39	39	38
Uruguay	36	36	36	36	36
Otros países	226	239	343	269	278
Total	1.735	2.059	2.506	4.123	4.139

* Los seis primeros países solamente.

FUENTE: Banco Central de Brasil, *Gazeta Mercantil*, 13.10.93

El problema estructural del Mercosur al que contribuyen los países pequeños resulta más notable aún, teniendo en cuenta la débil diferenciación económica de sus respectivas industrias. Mientras los empresarios paraguayos —reunidos bajo la bandera de la asociación nacional FEPRINCO— reclaman un tratamiento preferencial en nombre de la propia supervivencia de sus producciones embrionarias de muebles, calzado y prendas de vestir, Uruguay —que reserva ya más de un tercio de su comercio para Brasil— ha decidido atraer a las inversiones brasileñas y convertirse en el centro de los flujos comerciales de la región.¹⁶

PERSPECTIVAS

Una vez presentado el panorama, es evidente que los empresarios atribuyen al Mercosur ciertas características “familiares” que lo caracterizan como una estructura de transición frente a los desafíos de una competencia internacional para la cual el Cono Sur parece, *a priori*, mal preparado. Los empresarios no son tan ingenuos como para negar la importancia de las intervenciones del poder público

¹⁶ A principios de 1993, se crearían intereses conjuntos brasileños y uruguayos del consorcio Merco-Mineral, destinado a construir infraestructuras portuarias comunitarias en Puerto Palmira (UR) y Puerto Alegre (BR), especializadas en el mantenimiento de cargamentos de metal (*Gazeta Mercantil*, 26.01.93).

en cada uno de los países, pues esperan que allanen ciertas situaciones y siempre están dispuestos a denunciar las prácticas desleales. Sin embargo, este campo de intervención se muestra limitado. Los precedentes de la Comunidad Económica Europea revelan al respecto las potencialidades y dificultades de instrumentación de tal proyecto. Éste pugna por establecer a largo plazo normas de conducta que sólo instituciones comunes para dirimir litigios están capacitadas para hacer respetar.

Puesto que no se cuenta con dichas instituciones, el empresariado desea que tales intervenciones consoliden a corto plazo la nueva reserva de mercado regional. Esto no será posible antes de que se realice una serie de reformas cuyo objetivo sea una liberalización "controlada" de sus respectivas economías. Hasta entonces, el Mercosur no será más que una estructura de transición que oscila entre el modelo de una reserva de mercado y el proyecto, aún lejano, de la unión económica. Para afirmarse, deberá superar el problema de la débil complementariedad de las economías de cada participante y la falta de armonización en las estrategias de Argentina y Brasil, lo que acrecienta entre los empresarios el sentimiento de riesgo. Será necesario que la estructura de cada economía se transforme para hacer lugar a las empresas pequeñas y medianas. *A priori*, éstas se encontrarían bien colocadas para sacar partido de la apertura de un mercado regional, pues su horizonte resulta más limitado. Nos parece que su multiplicación, junto con el debilitamiento de la vinculación tradicional (E*S) entre el Estado incubador y los grandes grupos sería una condición indispensable, no necesariamente suficiente, para el éxito del Mercosur.

BIBLIOGRAFÍA

- Barthélémy, F. (1991), *Un continent en quête d'unité*, París, Éditions ouvrières.
- Castañeda, Jorge G. (1993), *La utopía desarmada*, México, Joaquín Mortiz.
- Da Rocha Silva, O. C. (1992), "A coordenação de políticas econômicas no Mercado Comum do Sul-Mercosul", *Revista de Economia Política*, vol. XII, núm. 4, pp. 105-112.
- Davila Villers, D. A. (1992), "Competition and Cooperation in the River Plate: The Democratic Transition and Mercosur", *Bulletin of Latin American Research*, vol. XI, núm. 3, pp. 261-277.
- Ferrer, A. (1991), "Argentina y Brasil: ajuste, crecimiento e integración", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 2, pp. 135-144.
- Gazeta Mercantil* (1993), Río de Janeiro, Brasil, 17 de febrero.
- Grupo Mercosur (1992-1993), "Atos do sub-Grupo 7 encargado das normas técnicas y do desarrollo tecnologico", Montevideo.

- Grupo Mercosur (1992-1993), "Atos do sub-Grupo 10 encargado das politicas macroeconomicas", Montevideo.
- Haggard, S. y Kaufman, R. R. (comps.), (1992), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Hirst, Mónica (1992), "Condiciones y motivaciones del proceso de integración en América Latina", *Integración Latinoamericana*, enero-febrero, pp. 19-31.
- Latin American Weekly Report (LAWR)*, (1992), Latin American Newsletters Ed.
- Manzetti, L. (1990), "Argentine-Brazilian Economic Integration: An Early Appraisal", *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm 3., pp. 109-140.
- Mercosur (1991), "Argentina-Brazil-Paraguay-Uruguay: Treaty Establishing a Common Market", *International Legal Materials*, vol. XXX, núm. 4.
- Mercosur (1991), "Acuerdo relativo a un consejo sobre comercio e inversión entre los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay, la República Oriental de Uruguay, y el gobierno de los Estados Unidos de América", *Integración Latinoamericana*, núm. 7, julio.
- Montecinos, Verónica (1993), "Economic Policy Elites and Democratization", *Studies in Comparative International Development*, primavera, vol. 28, núm. 1, pp. 25-53.
- Montero Casassus, Cecilia (1992), "Chili: Les nouveaux entrepreneurs", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 4, París, enero-marzo, pp. 117-135.
- Nelson, Joan M. (comp.), (1990), *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 378 pp.
- Scheuer, Luiz Adelar (1993), "El Brasil como en sus mejores días", *Progreso. La Revista de la Libre Empresa*, Santiago, octubre: 39.
- Southern Cone Report (SCR)*, Latin American Newsletters Ed.
- Sylos-Labini, P. (1969), *Oligopoly and Technical Progress*, Cambridge, Harvard University Press, 237 pp.
- Tavares de Araújo, J. (1992), "A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira", *Revista de Economia Política*, vol. 12, núm. 1, pp. 90-106.
- Tavares de Araújo, J. (1988), "O programa de integração Argentina-Brasil e as tendencias actuais da economia mundial", *Texto para Discussão*, núm. 181, Instituto de Economia Industrial, UFRJ, 35 pp.