M E R C O S U R:
el papel central del poder
en el proceso de integración

Antonio Elías

Sociedad Latinoamericana de Economía
Política y Pensamiento Crítico - SEPLA
U R U G U A Y

IX Encuentro Internacional de Economistas sobre
Globalización y Problemas del Desarrollo
La Habana 5 al 9 de febrero de 2007

MERCOSUR: el papel central del poder en el proceso de integración

Antonio Elías¹

*"La consideración de los proyectos de integración latinoamericanos exige formularse algunas interrogantes vitales. ¿Integración para quién? ¿Para las los sectores privilegiados de estas sociedades? ¿Para que los capitales, sean nacionales o transnacionales, puedan moverse libremente en todo el continente? ¿O, por el contrario, para los pueblos, para las mayorías empobrecidas, excluidas, subordinadas?"*²

Introducción

En esta ponencia se hace énfasis en las variables de poder, que dan forma a la estructura institucional que ordena el funcionamiento de la economía y orienta la distribución de costos y beneficios entre los diferentes países y clases sociales, determinando quienes serán favorecidos y quienes perjudicados. El énfasis en las variables de poder no significa desconocer la importancia de otras dimensiones, pero es necesario resaltar ese aspecto generalmente dejado de lado por la teoría económica y que tiene, además, una importancia fundamental para explicar procesos de cambio institucional tales como el MERCOSUR.

El mayor acuerdo de integración regional en la historia de América Latina, está constituido por países con enormes diferencias entre sí, lo que presenta numerosos problemas a resolver no solo en el orden económico, sino también en lo político y lo social, todo lo cual se refleja en el marco institucional. Las dificultades y desafíos se acrecientan en el caso de los pequeños países como Uruguay.

En una primera aproximación al tema, de tipo cuantitativo³, se presentan algunas variables significativas que ayudaran a comprender las dimensiones del bloque y el nivel de asimetrías existente al interior del mismo.

El MERCOSUR abarca el 72% del territorio sudamericano y el 69% de su población. Tiene un PBI de 885.943 millones de dólares (2004), que representa un 2,2% del PBI mundial. En lo que tiene que ver con comercio mundial su participación alcanzó en 2004 1,8% en exportaciones y 1,2% en importaciones.

El nivel de asimetrías al interior del bloque es tal que Brasil tiene el 67% del territorio, el 70% de la población, genera el 68% del PBI y es responsable del 58% de las exportaciones

¹ Miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA) y de la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (REDIU), investigador del Instituto de Economía y docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República.

² Lander, Edgardo; "¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares."; Observatorio Social de América Latina, N° 15; enero 2005, CLACSO, Buenos Aires.

³ En base al "Informe sobre el desarrollo mundial 2006" del Banco Mundial y al "Informe de Coyuntura. Uruguay 2005-2006" del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.

y del 60% de las importaciones. Mientras que Uruguay, por su parte, en relación al bloque, tiene solamente 1% del territorio, 1,3% de la población, genera 1,5 % del PBI, exporta 1,7 % e importa 2,8%.

Si se analiza la relación comercial entre ambos países en 2005, se observará que las exportaciones de Uruguay a Brasil son significativas para este país (13,5% del total) y las importaciones más aún (21,3% del total), para Brasil en cambio representan ambas menos del 1 % .

Si se asume que desde 1985 a la fecha se ha gestado y desarrollado una alianza estratégica entre Argentina (territorio 22%, población 15%, PBI 17%, exportaciones e importaciones 20%) y Brasil, se comprenderán las dificultades de los demás integrantes del MERCOSUR.

El nuevo integrante pleno del bloque, Venezuela (territorio 7%, población 10%, PBI 12,3%, exportaciones 18,7% e importaciones 15,7%), es un país mediano con dimensiones bastante menores que las de Argentina, pero que cuenta con enormes reservas de petróleo que le otorgan una importancia económica fundamental.

Un aspecto paradójico es el hecho de que Uruguay, el país más pequeño, tuvo en 2005 un PBI per capita más alto (U\$S 5.080) que Argentina (U\$S 4.653) , Brasil (U\$S 4.323) y Paraguay (U\$S 1.319), solo fue superado por Venezuela (U\$S 5.225).

En una segunda aproximación debe considerarse el contexto de cambios tecnológicos e institucionales a nivel mundial en el que se ha desarrollado el proceso de integración que se está analizando.

Desde mediados de los setenta la prioridad de los gobiernos de los principales países capitalistas se desplazó de la búsqueda del pleno empleo al control de los precios, los salarios y el déficit público. Luego se sucedieron los procesos de desregulación de la economía, de privatización de las empresas y servicios propiedad del sector público y de desmantelamiento del Estado del bienestar.

El fuerte cambio en las políticas económicas es producto de una crisis estructural del capitalismo debido a la reducción durante los sesenta de la productividad y la tasa de ganancia, agravada luego por un proceso de fuerte cambio tecnológico que aumentó sustancialmente el nivel de incertidumbre respecto a la vida útil de la capacidad instalada.

El cambio tecnológico, la fragmentación de los mercados y la demanda y la reducción del ciclo de vida de las tecnologías y los productos en un mercado cada vez más amplio fueron los factores claves que determinaron la evolución de las organizaciones y las instituciones. La estandarización del transporte (contenedores), coadyuvó, abaratando los costos y agilizando la distribución a escala mundial. Esos avances hubieran servido de poco sin los cambios institucionales impulsados por los acuerdos de liberalización comercial multilateral que amparará física y legalmente la penetración de las transnacionales en los mercados a nivel global.

Las empresas transnacionales (ET) son los principales beneficiarios de la globalización. El mercado mundial ha dejado de ser la suma de mercados nacionales - el acceso a los cuales implicaba pagar altos costos de transacción e instalación - para transformarse, en gran medida, en un único mercado lo que potencia enormemente los beneficios que se obtienen por los avances tecnológicos y las economías de escala. Las ET explotan todos los espacios legales en cualquier parte del mundo para conseguir capital, trabajo y todo tipo de recursos e insumos más baratos, a la vez, que desarrollan una gran parte del comercio mundial entre sus filiales.

Las ET globalizadas están organizadas en redes cuyos nodos se instalan en aquellos lugares donde el llamado “costo país” es menor, desarrollando un triple proceso de reducción de costos: re-localizan sus plantas productivas; centralizan sus procesos administrativos y financieros; tercerizan los aspectos logísticos. Se agudizo, en ese marco, la tendencia dominante de la economía capitalista el proceso de concentración de la propiedad y las alianzas estratégicas.

La apertura comercial y financiera fue acompañada por cambios institucionales tendientes a la reducción del papel del Estado, siendo la privatización de empresas públicas uno de los aspectos más notables. El proceso de desregulación afectó fundamentalmente la relación capital trabajo con los procesos de flexibilización que buscan incrementar la tasa de ganancia.

Las modificaciones institucionales que hicieron viable el desarrollo de las fuerzas productivas en los países centrales y su expansión a nivel mundial se implantaron en América latina a través de procesos represivos, un ejemplo claro son las dictaduras militares en el Cono Sur. En ese proceso se debilitan o destruyen las organizaciones políticas, sociales y culturales construidas en torno a las políticas económicas keynesianas.

Las políticas del Consenso de Washington y las reformas de segunda generación impulsadas por el FMI, el BM y el BID, fueron aplicadas en profundidad por los cuatro países que en 1991 firmaron el Tratado de Asunción y, en buena medida se continúan aplicando.

En este período aumentó sustancialmente la brecha tecnológica, financiera y productiva entre los países centrales y los periféricos. El impacto del neoliberalismo sobre nuestras sociedades se refleja claramente en la ampliación de la segmentación social, el empeoramiento de la distribución del ingreso, el desempleo y la precarización del trabajo.

Las políticas que intentan una profundización del proceso de globalización que adjudica a nuestro continente el papel de proveedor de materias primas en bruto o con poco valor agregado se desarrollaron al interior del MERCOSUR, con matices y diferencias en cada país.

En una tercera aproximación, debe considerarse la posición de Uruguay ante el desafío de la integración regional

Con anterioridad a la firma del Tratado de Asunción (1991) –fundacional del Mercosur–, Uruguay tenía convenios vigentes desde la década de los setenta con sus vecinos: con Argentina, el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE, 1974); con Brasil, el Protocolo de Expansión Comercial (PEC, 1975).

Dichos acuerdos implicaron un aumento considerable en el volumen de los bienes exportados por Uruguay a ambos países, así como una diversificación de productos que, hasta entonces, no existía. En particular, debe destacarse que *ambos convenios reconocían el menor potencial económico relativo del Uruguay, situación que no se repite en el Tratado de Asunción, donde los cuatro Estados quedan en pie de igualdad*. Recién en 2005 se asumieron en el MERCOSUR políticas para reducir las asimetrías.

Pese al retroceso que significaba la pérdida del reconocimiento de las asimetrías, una amplia mayoría de actores políticos, económicos y sociales entendió que era beneficiosa la incorporación de Uruguay al proceso de integración regional, dado que los resultados económicos serían más negativos en caso de perderse el acceso con preferencias a ambos mercados.

El proceso de creación del Mercosur –en particular, la firma del Tratado de Asunción– fue acompañado de un debate que giró en torno a la viabilidad del Uruguay como país pequeño en el marco de la globalización. La enorme mayoría de los actores sociales y políticos respaldó el ingreso al Mercosur, en la medida en que se percibió como crucial para la supervivencia del país. Prácticamente todos los parlamentarios, salvo dos, aprobaron la Ley 16.196 (22 de julio de 1991) en la que se avaló la integración al Mercosur.

Existieron, por supuesto, quienes entendieron que “El MERCOSUR configura una extensión al plano regional de las mismas propuestas que han determinado la sujeción total al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, de cada una de las naciones afectadas, y es la consecuencia natural de las estrategias aperturistas, monetaristas y antiestatistas vigentes en los cuatro países.

La preeminencia absoluta de los acuerdos comerciales generalizados no abre un espacio vacío para los posibles acuerdos complementarios posteriores, sino que significa una reafirmación tácita de las concepciones neoliberales y sus consecuencias sobre la producción, la distribución del ingreso, la ocupación, la selección tecnológica y el medio ambiente pueden ser nefastas y difícilmente reversibles para el Uruguay.”⁴

De hecho en los 90', todas las iniciativas de cambio institucional impulsadas por los gobiernos del período, tuvieron como puntos de referencia principales a la apertura comercial y al proceso de integración regional. Desde esa perspectiva deben leerse los proyectos de reforma del Estado, empresas públicas, educación y seguridad social. Debe considerarse, en particular, que la nueva institucionalidad regional implica la eliminación, a mediano plazo, de los monopolios públicos.

Para los sectores dominantes, el Mercosur era necesario e inevitable, tenía riesgos y servía de argumento principal para impulsar un conjunto de reformas muy caras a una parte muy importante del sector empresarial. Estas reformas eran coincidentes con los lineamientos sintetizados en las medidas del Consenso de Washington. Para amplios sectores políticos y empresariales, la integración regional y la reforma del Estado eran dos

⁴ Quartino, Jorge, Arce, Gustavo, Roca, José y Tajam, Héctor; “Sur MERCOSUR y después”, Tupac Amaru Editorial, Montevideo, 1992, pg. 116.

caras de la misma moneda. Para estos sectores la intensificación comercial implicaba la redefinición del papel del Estado y la flexibilización laboral. Por lo tanto, estos reclamos no desvinculaban el proceso de inserción regional del país de su reforma interna.

En diciembre de 1994, en Ouro Preto (Brasil), se aprobó un protocolo complementario del Tratado de Asunción, estableciéndose lo que se ha dado en llamar una Unión Aduanera Imperfecta, que entró en vigencia el 15 de diciembre de 1995.

En este proceso de apertura regional el Uruguay vio reducido el peso de su industria manufacturera. Desde el punto de vista comercial, la evolución se ha caracterizado por un incremento sustancial, de las exportaciones y las importaciones al MERCOSUR (en 1998 ambas superaban el 50%). En la actual década se ha reducido mucho las exportaciones del Uruguay al bloque regional, llegando en 2005 a 21%, las exportaciones en cambio han mantenido un peso significativo 41%. La sobre valoración del peso uruguayo respecto al peso argentino, explica en buena medida la reducción de las exportaciones uruguayas.

En una cuarta aproximación, se enumeran déficit del bloque regional.

- La prioridad que otorgaron los gobiernos al comercio como mecanismo fundamental de integración.
- Una exagerada confianza en los resultados de la liberalización comercial y el regionalismo abierto.
- La persistencia de barreras al comercio entre los miembros (arancelarias, como el doble arancel a los insumos importados, y para arancelarias).
- La inexistencia de un mercado ampliado efectivo impide que los pequeños países puedan atraer inversiones con escalas de producción para participar en el mercado regional.
- No se han resuelto las grandes asimetrías existentes, más aún se agravaron como consecuencia, entre otros aspectos, de políticas cambiarias contradictorias en la región.
- La división del trabajo regional no incluye la complementación productiva.
- No existe un sistema de financiamiento regional con costos diferenciales para promover inversiones en complementación productiva.
- No se avanzó en la coordinación de políticas macroeconómicas.
- La estructura institucional es frágil e insuficiente para resolver los múltiples problemas de la integración.
- La alianza estratégica entre Brasil y Argentina sigue siendo el sostén del MERCOSUR, pero estos países mantienen paralelamente un espacio de acuerdos bilaterales (automotores y sustitución del dólar en los intercambios comerciales entre si).
- La incapacidad de incidir en la resolución del conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de celulosa que incluye aspectos jurídicos (posible violación de tratados) y ambientales (eventuales impactos negativos).
- La falta de capacidad y/o voluntad de los socios para avanzar en la consolidación y profundización del proyecto de integración.
- Las posiciones divergentes entre sus miembros respecto a la realización de acuerdos con Estados Unidos.

- La incorporación de nuevos socios, como Venezuela es muy importante desde el punto de vista energético, pero difícilmente pueda resolver los déficit anteriormente señalados.

Las cuatro dimensiones planteadas - las referidas a las asimetrías cuantitativas, el contexto internacional y los déficit existentes – exigen incorporar elementos teóricos que nos permitan descifrar, explicar cuales son los ejes fundamentales de este proceso.

La Economía institucional - que retoma el enfoque marxista de la interacción entre fuerzas productivas y superestructura - hace aportes significativos para entender la dinámica de los procesos de cambio y es, por tanto es de mucha utilidad para poder responder las preguntas planteadas por Lander en el acápite.

Los objetivos de mejorar la “eficacia” y la “eficiencia” del MERCOSUR no tienen significado concreto si no se identifica el modelo económico social en que se inscriben y los intereses que serán beneficiados con dichas mejoras.

Capítulo. 1. El enfoque institucionalista

Las investigaciones sobre las instituciones – el Estado es una de las principales – y el cambio institucional – un proceso de integración lo es – tienen un paradigma en el que se relaciona el cambio científico tecnológico, las preferencias (cultura e ideología) y el poder de negociación de los sujetos involucrados. Una de las principales decisiones de una organización – un país lo es - consiste en resolver si usa sus acumulaciones y capacidades para actuar dentro de las reglas de juego existentes o si las utiliza para tratar de modificar el marco institucional.

En esta lógica de análisis el marco institucional de los procesos de integración no está compuesto solamente por los acuerdos entre los países miembros sino que incluye y está condicionado por las reglas de juego internas de cada uno de ellos, en particular por los países más fuertes.

El orden social capitalista tiene dos instituciones fundamentales: el Estado y el mercado. La resolución de que cometidos y atribuciones tiene el primero define los límites del segundo. El poder del capital se expresa tanto en el mercado, el cual controla a través de la propiedad de los medios de producción y de su capacidad de inversión, como en el Estado, a través de múltiples interrelaciones entre el ámbito político y el económico. El poder de los trabajadores se refleja en el mercado, básicamente, a través de las luchas por ampliar sus derechos y reducir la cuota de plusvalía que se apropia el capital, pero el ámbito donde tiene mayor nivel de incidencia, al menos en forma potencial, es el Estado. Por otra parte todos aquellos que tienen poca o ninguna capacidad de pago dependen de la acción estatal para poder satisfacer sus necesidades básicas.

Lo anteriormente señalado explica, en gran medida, que el principal paradigma de los capitalistas sea la “mano invisible” del mercado a nivel nacional e internacional y la

reducción de los Estados a su mínima expresión como jueces y gendarme que hagan respetar los derechos de propiedad y los contratos; a la vez que el principal paradigma de los trabajadores y sus aliados sea el fortalecimiento del Estado y la socialización de los medios de producción. Con todos los matices y contradicciones que se pueden presentar en uno y otro caso, el paradigma del capital sigue siendo el libre mercado y el paradigma de los trabajadores alguna forma de socialismo.

La práctica social ha demostrado que en el capitalismo ni el Estado ni el mercado cumplen adecuadamente los roles definidos en la teoría, ambos son utilizados por el poder económico y sus socios en el ámbito político para satisfacer sus intereses y ejercer su dominio.

Ante los cuestionamientos, legítimos, que se realizan al papel y funcionamiento del Estado existen dos respuestas institucionales básicas. Una, la de los teóricos neoliberales, asume que el principal factor distorsionante del proceso económico es el poder político y apunta, por tanto, a restringir al máximo la intervención pública en los mercados y propone sustituir políticos por técnicos en los organismos que necesariamente deben regular el proceso económico. Otra, la de economistas institucionalistas críticos, que sostienen que el Estado es el instrumento fundamental para garantizar los derechos humanos en el ámbito económico – satisfacción de las necesidades básicas y participación efectiva en los espacios de decisión –, por lo cual los cambios institucionales deben apuntar al fortalecimiento de su capacidad de intervención, creando mecanismos que reduzcan las fallas del Estado – reglas de control, transparencia y rendición de cuentas - y permitan acotar las fallas del mercado, a la vez, que se fijan límites al accionar del gran capital transnacional.

Los modelos de integración que apuntan a la reducción del papel del Estado y a la disminución del papel de la política en el proceso económico van en claro detrimento de los intereses de los trabajadores y de las fuerzas que apuntan al cambio social, en tanto fortalecen los intereses del gran capital transnacional. En un proceso de integración alternativo que responda a los intereses nacionales el Estado debe cambiar su actitud actual de mero garante y sustento de decisiones de los empresarios para pasar a ser el promotor fundamental del desarrollo económico.

En ese sentido, los pequeños países que son actualmente miembros del MERCOSUR tienen como opciones posibles – más allá de los juicios de valor - incorporarse a los tratados de libre comercio con los Estados Unidos y los países asociados al mismo. Ambas opciones se inscriben estrictamente en el sistema económico capitalista, lo cual no implica que no existan diferencias significativas entre uno y otro proyecto en lo que tiene que ver, como se dijo antes, con su influencia sobre el marco institucional de los países que lo integren.

En efecto los acuerdos que propone Estados Unidos van atados a cambios institucionales que profundizan el papel del mercado en detrimento del Estado, mientras que en el MERCOSUR es posible impulsar procesos que vayan en otras direcciones. La reciente incorporación de Venezuela al MERCOSUR, con su proyecto de crear el socialismo del siglo XXI, demuestra la flexibilidad del bloque regional respecto al marco institucional de sus miembros. Ese aspecto es fundamental para entender la defensa del MERCOSUR que se realiza a pesar de los magros resultados obtenidos por nuestro país en ese proceso.

En esta ponencia se sostiene que la principal tarea de las fuerzas políticas y sociales progresistas es enfrentar al bloque hegemónico dominante a nivel mundial, liderado por las empresas transnacionales y el capital financiero, a través de acuerdos de integración entre los Estados que, superando las limitaciones de los actuales marcos institucionales, permitan avanzar a nivel regional y nacional hacia un modelo de desarrollo alternativo que apunte a un horizonte socialista.

En ese sentido el esfuerzo que realizan Cuba y Venezuela en la implementación del ALBA debe ser mirado con mucha atención en tanto que, además de generar múltiples expectativas y esperanzas, debería desarrollar un nuevo marco institucional para la integración.

Capítulo 2. El proceso económico se basa en relaciones de poder.

El estudio de las reglas formales e informales que se plantea en esta ponencia hace énfasis en las variables de poder, que dan forma a la estructura institucional y orientan la distribución de costos y beneficios.

La economía neoclásica, en cambio, hace énfasis en el conocimiento de la función producción y en los conceptos de utilidad y preferencias que se reflejan en la demanda efectiva asumiendo que el marco institucional está exógenamente determinado. Las preguntas de cómo se relacionarían las instituciones con la gestión de esas preferencias y las formas de producción prevalecientes no son parte de su agenda principal: dichos temas son parte del campo de estudio, entre otros, de marxistas, institucionalistas y neoinstitucionalistas.

Las preferencias son parte de la cultura y la ideología por lo cual son necesariamente aprendidas y, por tanto, con el tiempo pueden ser cambiadas. La ideología es fundamental ya que afecta las percepciones sobre la estructura institucional, las posibilidades que ésta genera y la necesidad y dirección de los cambios en las reglas de juego.

El cambio tecnológico tiene una importancia sustantiva: tanto, por ser una fuerza impulsora de modificaciones en las formas de producción que genera requerimientos, a su vez, cambios institucionales; como, por la modificación en las relaciones de poder que genera el aumento de las capacidades de los que incorporan avances tecnológicos.

Un tema común en el pensamiento institucionalista tiene que ver con el papel del conflicto, la coerción y el poder en la vida económica. La economía ortodoxa no toca muchos aspectos del poder, se enfoca en los consumidores y se pregunta si el sistema económico distribuye eficientemente - dados los recursos disponibles, la tecnología y los deseos de los consumidores - lo que es demandado en el mercado. El único poder variable que surge de dicho análisis, es controlado por restricciones de presupuesto y mercados competitivos.

Se puede argumentar que el poder económico, los derechos de propiedad, afectan solamente una parte de la interdependencia humana y que existen otras fuentes de poder que derivan de aspectos no económicos (tales como los religiosos, políticos y militares). Lo cual es, por lo menos, discutible si se observa la estrecha relación entre el poder económico y las otras fuentes de poder. Ningún poder en la sociedad es totalmente independiente de los otros.

El proceso económico incluye la interacción de organizaciones con diferentes niveles de poder y habilidad para participar en él y no depende, por tanto, solamente de las variables que se definen convencionalmente: mercados competitivos, propiedad de los factores de producción y el ingreso monetario.

La economía de bienestar, se ha dedicado mayoritariamente a explorar y especificar cambios que pueden mejorar el bienestar en un dominio restringido que son consistentes con el individualismo y las mejoras de eficiencia de Pareto⁵ (aquellos cambios que beneficien al menos a uno y no perjudiquen a ninguno). Evitan la cuestión del poder, aceptando la distribución de propiedad de los factores existentes. No se plantean preguntas acerca del factor fundamental que determina la estructura distributiva: los derechos de propiedad.

En lugar de preguntar que causa el fracaso del mercado para alcanzar un óptimo de Pareto, la economía institucional, en la visión que se sostiene en esta ponencia, sostiene que no existe ninguna regla o política en economía que sea neutral a los intereses de las clases sociales. Todo análisis de eficiencia implica un sujeto que valora desde una situación dada. Es la resolución de los conflictos de poder lo que determina que resultados deben caracterizarse como eficientes. Por otra parte, la definición de la eficiencia considerando que la economía es una ciencia de la elección que relaciona medios a fines, deja de lado el juicio sobre los fines. Más aún, ignora que la mayoría de los fines son medios para fines más amplios.

La economía de bienestar, explora las posibles ganancias del comercio, pero la economía institucional explora quienes tienen derechos para comerciar y que beneficios y costos generan esos derechos. Se pregunta, por tanto, cuales son las relaciones entre los derechos de propiedad, el desempeño económico y la estructura distributiva.

En el estudio de las reglas formales e informales y el cumplimiento obligatorio de las mismas, es imprescindible atender particularmente a las variables de poder. Dicho aspecto no ha sido suficientemente desarrollado por la economía neoinstitucional impulsada por Douglass North, Oliver Williamson y Richard Coase. Más aún, el enfoque predominante ignora en los hechos el poder en el ámbito económico y responsabiliza al poder en el ámbito político de distorsionar el proceso económico. La paradoja del Estado que plantea Douglass North avanza claramente en esa dirección: el resultado más visible son las reformas institucionales tendientes a independizar el poder regulador del Estado del poder político nacional (ejemplos: Banco Central; Unidades Regulatoras) que es sustituido por el aparente poder de la tecnocracia.

El análisis institucional debe comenzar con el estudio del orden social que determina la interdependencia entre los seres humanos. En el ámbito económico la elección de los derechos de propiedad condiciona la forma que adquiere el conjunto de instituciones que

⁵ Pareto, Vilfredo utilizando las curvas de indiferencia, reelaboró la teoría de la utilidad y la demanda. Negando la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad, definió el concepto conocido ahora como "óptimo de Pareto". Al estudiar la distribución de la riqueza y las rentas estableció la llamada "Ley de Pareto" según la cual la desigualdad económica es inevitable en cualquier sociedad.

controlan y dirigen la interdependencia que dan forma al conjunto de posibilidades de las diferentes organizaciones que interactúan.

El fenómeno de la escasez condiciona el proceso económico, los efectos de ese fenómeno pueden ser observado cotidianamente a nivel microeconómico, las personas pugnan por lograr bienes y servicios que no son suficientes para todos, ni siquiera para los que tienen capacidad de pago en el mercado. Una persona que trata de satisfacer sus necesidades percibidas, entra en el camino de otras personas que están tratando de hacer la misma cosa. La interdependencia generada por la escasez genera tanto la ocasión para la cooperación como para el conflicto, exacerbado este último por la ideología individualista predominante.

Lo anterior se expresa con claridad a nivel de la lucha entre países por el acceso y control a los recursos naturales básicos para llevar adelante sus estrategias de desarrollo. La tierra, el agua, el petróleo, entre otros, son por definición bienes escasos, muchos países pueden estar tratando de apropiarlos para utilizarlos en su provecho, en esa situación se puede acordar una forma de uso compartido o mantener un conflicto que permita una forma excluyente de relación. En los procesos de integración sur-sur la cooperación no solamente es deseable sino también necesaria.

En un mundo interdependiente, las oportunidades de un país están limitadas por las oportunidades de los otros países. Los derechos (derivados del derecho internacional y de los acuerdos bilaterales o multilaterales) definen oportunidades, posibilidades potenciales. Un conjunto de oportunidades puede definirse como las líneas de acción disponibles para un país dado. La elección de dichas líneas de acción está condicionada por las elecciones reales o potenciales de otros países dentro de su propio conjunto de oportunidad.

La definición de conjunto de oportunidades está directamente relacionada con la noción de Planificación Estratégica Situacional elaborada por el economista chileno Carlos Matus. En cualquier tiempo dado, un país tiene ciertas líneas de acción abiertas - esto es, no prohibidas por el derecho internacional y que no violen acuerdos realizados - de tal manera que puede actuar sin buscar el consentimiento formal de otro país. La ejecución real, está afectada por las reglas informales propias (culturales, ideológicas) y las capacidades de cada país para aprovechar las oportunidades. Poseer alguna opción para actuar, es ser capaz de actuar sin el consentimiento formal de otros y sin que otros se pueden oponer en el marco definido por el derecho. Los derechos de un país no pueden ser definidos sin por lo menos una referencia implícita a todas las partes afectadas por la utilización de esos derechos. Un país tiene la posibilidad de crear beneficios para si mismo y/o costos para terceros que son afectados por sus actos.

Mientras que un derecho implica que "A" no necesita el consentimiento formal de otros para actuar, los otros no carecen necesariamente de poder. Esto es muy importante. Si una organización "B" no acordara con la forma en que utiliza "A" sus derechos puede oponerse

actuando en forma “oportunista”, en el sentido dado por Oliver Williamson⁶, violando reglas establecidas, aunque, también, pueden utilizar recursos legalmente admitidos, generando un proceso de coerción mutua. En el conflicto entre Uruguay y Argentina por la instalación de las plantas que producirán pasta de celulosa suceden ambas cosas.

Cuando el país “B” actúa para crear un costo para el país “A” el conjunto de oportunidades de “A” se reduce, por tanto, el conjunto de oportunidades de “A” depende, en todo momento, de las elecciones futuras reales de otros, que están actuando dentro de sus propios conjuntos de oportunidades. Los conjuntos de oportunidades, por tanto, no pueden ser descritos en forma aislada ni en un sentido estático.

El conjunto de oportunidades de un país está compuesto por sus derechos, capacidades y reglas de conducta, en relación o condicionada por la elección actual de otros países. El poder, por tanto, es una función de derechos y características propias, así como también de los derechos y elecciones de otros. Así el conjunto de posibilidades de un país está compuesto por líneas alternativas de acción que están abiertas debido a la estructura relativa de derechos, como también, la capacidad relativa del país para hacer uso de esos derechos. El valor de un derecho está limitado, también, por la disponibilidad de conocimiento y tecnología.

El modelo de interacción que se ha presentado enfatiza la interdependencia la cual puede ser descrita con más precisión en términos de costos, externalidades y poder. Un bien es escaso si tiene una oferta menor que la demanda y no existen bienes sustitutos cercanos, en ese caso algunos países tendrán acceso a ese bien utilizando los derechos que les da el poder (cualquiera sea la fuente del mismo) otros países, en tanto, no contarán con ese bien, al menos en el marco de las relaciones de fuerza existentes. La escasez es en buena medida consecuencia de restricciones físicas (recursos y tecnología), pero los efectos de la misma sobre diferentes conjuntos de países son, fundamentalmente, resultado de la correlación de fuerza derivada de las asimetrías de poder entre unos y otros.

Tener un derecho es tener el poder potencial para estar representado en las decisiones que refieran al uso de los recursos y la capacidad para crear costos para otros. El poder puede ser medido en términos del grado de participación en las decisiones. Existiendo la voluntad para modificar la distribución actual de los conjuntos de oportunidades los países pueden ejercer presión unos sobre otros y finalmente acceder a una transacción.

Un ingrediente crítico en el poder negociador, es la existencia de alternativas. La habilidad de una parte para impulsar una negociación difícil, está limitado por vendedores alternativos (o compradores, según el caso). Si uno de los dos, el comprador o el vendedor, no tiene opciones alternativas no existen condiciones de igualdad. Las diferencias en las alternativas de que disponen cada parte, afecta su poder relativo en la negociación. Solamente

⁶ Algunas personas hacen primar la función de utilidad individual sobre cualquier consideración de utilidad social, por ello, siempre que los beneficios sean mayores que los costos, violaran voluntariamente de las reglas de juego, en mayor o menor grado. Desde el uso de información confidencial a la corrupción lisa y llana.

en competencia perfecta se eliminan las relaciones de poder, porque todos tienen y conocen múltiples alternativas.

Existiendo intereses en conflicto la resolución del mismo requiere de mecanismos de poder, sea este el predominio de uno sobre otro - la ley del más fuerte- o la presencia de un tercero responsable del cumplimiento obligatorio del marco institucional y de los acuerdos realizados en el mismo. A nivel de una nación el Estado es el tercero en discordia, más allá de su discutible neutralidad; en cambio, a nivel internacional han perdido fuerza los organismos capaces de cumplir tal función y a nivel regional ni siquiera existen. Aquí, debe quedar claro, que el problema no es elegir que exista o no el poder, sino quién tiene el poder.

Un aspecto fundamental para la elección de las instituciones de un proceso de integración es decidir como se resolverá la interdependencia con referencia a los recursos escasos: debe organizarse por medio de derechos de mercado o deben, por ejemplo, ser administrados a través de una estructura central. Si un modelo de la economía, va a ser útil para diseñar una política de integración, debe contener una conceptualización completa de como un país puede afectar el bienestar de otro.

„7

Capítulo 3. El problema del poder para los pequeños países

La mayor parte de los análisis sobre los procesos de integración hacen abstracción o se refieren tangencialmente a las determinaciones específicas que operan sobre los "pequeños países" de la región. Sin desconocer que las tendencias generales que han predominado en América Latina se manifiestan también en estos países, creemos pertinente jerarquizar el análisis de sus particularidades por varias razones, en primer lugar porque en el MERCOSUR son miembros plenos dos pequeños países, Paraguay y Uruguay.

En términos muy generales puede decirse, siguiendo a Gerónimo de Sierra⁸ que la "pequeñez restringe los márgenes de acción de los países en cuestión, y tiende a dificultar la solidez e independencia del Estado-nación. Los pequeños países suelen depender en mayor medida que los otros del contexto externo, cuyos cambios los afectan más en términos relativos, por lo que su posición resulta a menudo muy influida por su capacidad para maniobrar en la escena externa y para encontrar en ella formas específicas de inserción.

Las limitaciones de los pequeños países suelen resultar más agudas en períodos como el actual, de reconfiguración de la estructura económica internacional, particularmente cuando se acelera tanto el desarrollo de las fuerzas productivas como la globalización de los mercados. Semejantes dificultades resultan agravadas por la condición periférica de América Latina así como por el impacto de la crisis generada por el modelo neoliberal.

⁷ Resoluciones del IX Congreso del PIT-CNT, octubre de 2006.

⁸ Sociólogo uruguayo que ha desarrollado importantes investigaciones al respecto, como se puede ver en la bibliografía de esta ponencia.

Sin necesidad de sostener que el "tamaño" de un país (y su correlato de mayor dependencia del contexto externo) sea la variable decisiva para dar cuenta de las características que asumen en ellos los procesos de desarrollo económico y sociopolítico, parece indudable que las limitaciones de autonomía de tipo estructural que le son propias, adquieren una significación mas relevante justamente en períodos históricos como el actual, en que se redefinen las matrices de inserción internacional de cada país.

Es indudable que el proceso contemporáneo de regionalización, transnacionalización y globalización, pone en jaque creciente los espacios de autonomía de todos los estados nacionales, pero ese fenómeno opera con una radicalidad y aceleración aún mayor en los pequeños países. Tanto mas si estos están situados en una región que en las últimas décadas ha perdido centralidad económica y política, como es el caso de América Latina y El Caribe.

Los problemas de escala como elemento analítico cobran sentido si se acepta su determinación por un sistema mundial o regional y mas en general por la historia de la división internacional del trabajo. Es de destacar su menor dinamismo relativo en rubros hoy considerados decisivos para una inserción dinámica y competitiva en la economía internacional; y por lo tanto para lograr un crecimiento económico sostenible a mediano y largo plazo. En particular en el plano de la incorporación de los avances científico tecnológicos, el desarrollo industrial y la participación de las manufacturas en las exportaciones.

"En la extensa bibliografía sobre el desarrollo de las naciones pequeñas suele emplearse el ingreso, la superficie geográfica y la población como principales criterios para definir las... Para los países en desarrollo, el tamaño se ha considerado además, como una limitación importante de su margen de maniobra, es decir, de su capacidad de elegir entre distintas opciones de política, lo que a su vez tiende a reforzar las restricciones que imponen otras variables, como las divisiones étnicas, la ubicación geográfica, la escasa disponibilidad de recursos naturales, las elevadas expectativas de consumo y la exigua base tecnológica"⁹.

De Sierra retoma lo anterior al afirmar que "parte del desempeño de los pequeños países depende de sus propias políticas ", de su "capacidad negociadora" y de su "habilidad para maniobrar en el contexto externo". De esta manera incluye las determinaciones domésticas con el objetivo de analizar los comportamientos de los países de pequeña escala en contextos de integración regional.

Lo que importa rescatar de esta lógica de razonamiento es que tiende a valorizar - reconociendo los atributos estáticos de un país - el papel explicativo que juegan la capacidad y predisposición para actuar de quienes tienen el poder para tomar las decisiones claves frente a las determinaciones pero también frente a los resquicios que deja la relación de fuerzas con los países hegemónicos y sus contradicciones. Lo importante de esta vía de análisis es que introduce la necesidad de evaluar las decisiones de política de estos países,

⁹ Buitelar,R.y Fuentes,J.A., "La competitividad de las economías pequeñas de la región",en Revista de la CEPAL,Nº43,abril. Santiago de Chile, 1991, p. 83..

en este caso Uruguay, y no considerar – como es tan habitual en el pensamiento único, que todo lo que ocurre en ellos es aquello que "necesariamente debía suceder".

Si desechamos -por poco útiles para el análisis concreto- las posiciones analíticas de tipo determinista (por izquierda y por derecha) puede sostenerse que tanto en términos económicos como políticos, una parte considerable del desempeño de los pequeños países, en nuestro caso de Uruguay, depende de sus propias políticas, así como de su "capacidad negociadora" y de su "habilidad para maniobrar" en el contexto externo, siempre mas aleatorio y cambiante para ellos que para los países grandes.

Debe reconocerse sin embargo que en un período histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas transnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobre determinar las capacidades decisionales de los Estados, son justamente los pequeños países quienes se ven más expuestos a la influencia de dicho fenómeno. Y por esa vía ven dificultado al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de reinserción al mercado mundial y los equilibrios macroeconómico, con las exigencias de integración socioeconómica nacional y de gobernabilidad de sus respectivas sociedades.

Capítulo 4. El MERCOSUR vive una etapa de transición

Luego de tres décadas de neoliberalismo con sus nefastas consecuencias sobre nuestros países América Latina, en general, y el MERCOSUR, en particular, viven un “*momento de transición*”, utilizando este concepto en referencia a la existencia de una nueva etapa en la que acceden al gobierno fuerzas políticas que fueron tradicionalmente opositoras desde posiciones de izquierda y centro-izquierda, aunque no implica, en la mayoría de los casos, un cambio significativo de modelo socio-económico.

En el caso de los miembros plenos del MERCOSUR coexisten dos situaciones bien diferenciadas: por un lado, la de los gobiernos actuales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que apuestan a lograr mejores resultados dentro del capitalismo favoreciendo una reducción de la pobreza y de la desigualdad distributiva; por otro lado, el caso venezolano donde se percibe el intento de construir, en un proceso no exento de contradicciones, una nueva forma de sociedad: el socialismo del siglo XXI, aún no muy bien definido.

Atilio Borón afirma que: “A la hora de identificar los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos en América Latina la primera reacción sería afirmar que han habido algunos cambios, pero ciertamente muchos menos de los que se esperaban... en realidad lo que más ha cambiado en América Latina ha sido la retórica.”¹⁰

¹⁰ Elías, Antonio (comp.), “Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay”, CLACSO Libros, Argentina, agosto, 2006, p. 23.

El proceso de licuación del pensamiento de sectores importantes de la izquierda que integra los gobiernos progresistas del MERCOSUR tiene varios ejes y larga data, alguno de los cuales se presentan a continuación en forma esquemática.

Se dejó de lado la lucha revolucionaria por el poder y la ruptura del orden existente, el cual debía ser sustituido por alguna forma de socialismo y se pasó a la competencia democrática por el gobierno con la correspondiente alternancia de partidos. La cultura de la lucha de clases fue sustituida por la cultura de gobierno, con mecanismos de reconocimiento del adversario a través de pactos, acuerdos, concertación y compromisos. Se sustituyó el control político de la economía a través de estatizaciones, nacionalizaciones por un supuesto e inexistente control “público” de lo estatal y lo privado a través de la sociedad civil.

En lo económico se dejaron de lado posiciones fundamentales, tales como, la concepción de que el modo de producción capitalista no resolvería la problemática económica y social de nuestros países y que era necesaria la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción, la que sería sustituida por formas de propiedad estatal o social; la sustitución del mercado en la asignación de recursos por la alguna forma de planificación, con mayor o menor nivel de centralización; el cuestionamiento y rechazo a las inversiones extranjeras fue sustituido por políticas destinadas a atraer esas inversiones utilizando las “zonas francas” y los tratados de protección recíproca de inversiones.

En el plano de las relaciones internacionales se pasó del antiimperialismo a diferentes formas de negociación y cooperación con los Estados Unidos y sus aliados.

Sin duda luego de los altísimos costos sociales y económicos de la desastrosa oleada “neoliberal” parecía que la confianza en las recetas del “Consenso de Washington” - apertura, desregulación y privatización- habían quedado atrás. Sin embargo, aquel principio -en su momento presentado como inexpugnable- de “absoluta confianza en el libre mercado” no ha quedado en el olvido. No han bastado las crisis de nuestras sociedades y los sufrimientos de los más desposeídos, que han tenido y tienen que asumir los durísimos costos del desbarajuste que conllevó una evasión masiva de capitales, gigantescos negocios especulativos y niveles de corrupción inéditos.

Aunque muchos dirigentes y referentes de opinión no hablen más, en nuestros países, en los mismos términos que lo hicieron los gobiernos de los “felices años noventa” de crecimiento con exclusión, sigue presente una lógica predominante de espera, condicionamientos y subordinación a los intereses del gran capital y operadores multilaterales.

Por lo pronto, debe reconocerse que existe una cada vez más notoria distancia entre, por un lado, la necesidades de los sectores más postergados y, por otro, las políticas económicas que se implementando en nuestros países. Se repiten promesas de “prioridad social y productiva”, pero continúa el asistencialismo bancomunitarista -llámese “Hambre cero” o “Plan de Emergencia” o “Plan Jefes y Jefas de Hogar”- mal tapando la brechas, la exclusión y la segmentación social que genera la falta de fuentes de trabajo genuinas.

En el conosur, las instituciones y condiciones económicas, tanto en períodos de crisis como de expansión, siguen favoreciendo la concentración del ingreso y crean condiciones para que continúe excluida una buena parte de la población. A pesar de que hubo un cambio notorio del ciclo económico por el mayor valor de las exportaciones y los bajos intereses financieros, el crecimiento de la “torta” ha ido paralelo al mantenimiento de un regresivo reparto no sólo entre sectores sociales sino también entre países. Siguen vigentes los privilegios, no se modifican las estructuras regresivas implantadas en el auge neoliberal y, en nombre de la “estabilidad de las reglas” y de la creación y desarrollo del “clima de negocios” se siguen subordinando políticas y acciones de Estado.

Si se reconoce la validez de lo afirmado por Atilio Borón y se acepta la descripción de las políticas predominantes en una parte importante de los gobiernos progresistas se hace imprescindible rediscutir la caracterización de la actual etapa. Es necesario preguntarse cual es la correlación de fuerzas efectiva, en que medida los triunfos electorales fueron acompañados con el mantenimiento de la conciencia, la cultura y la ideología de los sectores dominantes, aspecto en el que parecería existir un déficit muy importante.

Capítulo 5. La unidad económica regional y el conflicto de la celulosa. ¹¹

Las particularidades y peripecias del conflicto por las plantas de celulosa no deberían ocultar que está en juego un dilema: la profundización de la disputa por atraer inversiones externas compitiendo en un “sálvese quien pueda” que puede conducir a insospechados enfrentamientos regionales.

El conflicto por la instalación de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay enfrenta a Argentina y Uruguay. Resulta natural preguntarse: ¿se trata sólo de un conflicto puntual explicado por la magnitud de las inversiones e intereses en juego? ¿Es esta una disputa que demuestra la inviabilidad actual del MERCOSUR?

Llama la atención que existiendo tanto en Argentina como Uruguay gobiernos denominados, en una imprecisa definición común, de centroizquierda, que han definido en forma permanente su vocación común prioritaria hacia la “unidad latinoamericana”, nos encontremos en un estado de crisis y tensión de enorme seriedad. Las respuestas “chovinistas” han estado a la orden del día, acicateadas por los sectores más conservadores, tanto de la “nueva izquierda” como de la vieja derecha.

Las autoridades de Argentina y Uruguay habían reafirmado “el espíritu y la voluntad de diálogo” y el reconocimiento de la importancia de los estrechos vínculos históricos, lo que

¹¹ En este punto se retoma parte de una nota publicada por el autor de esta ponencia y Jorge Marchini en el Semanario “Brecha”, Montevideo, 5 de mayo de 2006.

se expresó en el preacuerdo de Santiago de Chile de marzo de 2006 (levantar los cortes y suspender las obras por 90 días) pero el rechazo unilateral de la empresa Botnia, que cuenta con el respaldo del gobierno finlandés y la Unión Europea, impidió un proceso de negociación. Lo anterior demuestra hasta que punto son inconveniente para nuestros países los tratados de protección recíproca de inversiones, como el que tiene Uruguay con Finlandia.

Una creciente manipulación chauvinista puede hacer aparecer el conflicto por “las papeleras” como insuperable. El clima de antagonismo es acicateado, en ambas orillas, por aquellos que representan los intereses económicos de los sectores dominantes, que esperan favorecerse en un nuevo proceso de balcanización de América Latina.

Se trata de un conflicto generado por la radicación de empresas transnacionales con un correlato de consecuencias nacionales y disputas intrarregionales políticas, económicas y sociales trascendentes.

Son dos los aspectos ordenadores del debate: por un lado, la defensa u oposición a la expansión del modelo capitalista que se expresa en la penetración de nuestros mercados por las empresas transnacionales; por otro lado, la defensa de las fuentes de ingreso, tanto de los trabajadores como de los empresarios, implicados en este proceso.

Los gigantescos proyectos de procesamiento de materia prima con masiva utilización de recursos naturales y productos químicos en un área común, el río Uruguay, generan, efectos multiplicadores sobre el empleo y la actividad económica en el lado uruguayo y, como contrapartida, efectos, mayores o menores, sobre el medio ambiente que afectarán negativamente otras actividades productivas radicadas en ambas orillas, como el turismo.

Los mecanismos utilizados por los dos gobiernos para imponer sus posiciones no han respetado el marco institucional. No lo hizo Uruguay, al incumplir el tratado del río Uruguay, y tampoco Argentina, al impedir el libre tránsito en puentes internacionales.

Los caminos de confrontación, no permiten avanzar hacia una proclamada “imprescindible unidad latinoamericana” sino que, por el contrario, forman parte de un proceso de rebalcanización. Si las disputas específicas por “ganar” inversiones del exterior llevan a la competencia por definir cuál es el país que da mayores ventajas y beneficios al capital extranjero - bajos salarios, zonas francas, exenciones impositivas, garantías de inversión y menores controles al movimiento de capitales o a las características de los emprendimientos productivos-, no es temerario afirmar que el destino que espera América Latina es el de la postración y la resignación a los hechos consumados, el aumento de la dependencia y la creciente multiplicación de conflictos entre sus naciones.

Los temas presentados en puntos anteriores sobre las externalidades, la distribución de costos y beneficios, y las asimetrías de poder se hacen presente claramente en este conflicto. El conjunto de oportunidades de uno y otro país tienen puntos de intersección fuertes y la incapacidad para crear mecanismos de compensación a los sectores perjudicados de ambos países o mejorar sustancialmente la tecnología de producción; en ausencia de una institucionalidad del MERCOSUR que pueda dirimir esos problemas, se

termina recurriendo a los hechos consumados o a organismos internacionales extra zona, como el Banco Mundial y la Corte de la Haya.

Otros, utilizan el conflicto para fundamentar que la salida salvadora debe ser terminar con los acuerdos regionales y avanzar en entendimientos individuales de preferencia comercial con los Estados Unidos.

Capítulo 6. Uruguay: Un gobierno en disputa.

En marzo de 2005 se inicio un proceso signado por la contradicción latente entre una tendencia que se expresa en la dirección de la conducción económica – la cual tiene propuestas de política macroeconómicas más cercanas a la continuidad del modelo neoliberal que a una ruptura con dicho modelo -, y otras posiciones, dentro del gobierno y fuera de él, como las del PIT-CNT, que apuestan a cambios importantes en la forma de organización del proceso económico jerarquizando el papel del Estado, los trabajadores y la sociedad en la aplicación de una estrategia de desarrollo productivo lo que exige cambios importantes en las reglas de juego y en la política económica.

Deben reconocerse, que desde 2005 a la fecha, hubo significativos avances, entre otros aspectos, en la política de derechos humanos y en las relaciones laborales, lo que nos permite reafirmar, que el triunfo del Frente Amplio significó un avance para las fuerzas populares y generó mejores condiciones para la disputa con la hegemonía de las clases dominantes, como bien señalara el PIT-CNT. ”¹²

En el gobierno progresista uruguayo han surgido fuertes diferencias respecto a la inserción internacional. Ellas se expresaron en la debate sobre el Tratado de Protección de inversiones con Estados Unidos, que finamente fue firmado en 2005. Luego en el 2006 el Ministro de Economía lanzo la propuesta de firmar un TLC con los Estados Unidos. Esa propuesta generó fuertes resistencias en un conjunto de fuerzas significativo, que con diferencias y matices entre sí han enfrentado esa política.

Para dar la voltereta histórica que significaba un acuerdo con Estados Unidos, se aducía que el MERCOSUR estaba acotado por el predominio de los intereses nacionales de los gobiernos de Brasil y Argentina, los cuales no han estado dispuestos a pagar los costos de enfrentar poderosos intereses locales para garantizar la libre circulación de mercancías entre los países miembros. También se sostuvo, que los restantes países del MERCOSUR habían dejado de lado el regionalismo abierto, aspecto fundamental para continuar con una política ortodoxa. Y, por supuesto, se adujo que el conflicto con Argentina demostraba que no existían razones ni condiciones para mantenerse dentro del bloque.

El contenido del TLC propuesto, similar al de Perú, tenía disposiciones que profundizaban los niveles de apertura y creaban un marco institucional que restringiría severamente la capacidad del Estado para desarrollar políticas activas de fomento a la producción nacional.

¹² Resoluciones del IX Congreso del PIT-CNT, octubre de 2006.

En esencia un TLC profundiza el predominio de las instituciones del mercado, bajo control del poder económico transnacional y sus aliados locales, respecto a las instituciones del Estado, que podrían y deberían expresar los intereses de los trabajadores y de los que no tienen capacidad de pago.

Esta situación fue percibida y cuestionada por el movimiento popular, en ámbitos académicos, políticos y sociales. El cuestionamiento a la firma de un TLC y la defensa del MERCOSUR, reflejan las diferencias acerca del modelo de país entre aquellos sectores que continúan apostando a las soluciones de mercado y aquellos otros que buscan salidas donde el Estado tiene un papel significativo en una estrategia de desarrollo.

En el marco de crecientes cuestionamientos y movilización contra el TLC, donde sobresalió el movimiento sindical, el Presidente de la República decidió no recorrer el camino del *fast track* y rechazó la propuesta de los Estados Unidos.

Se confirmaba así, la caracterización realizada en el 2005, de que el país se encontraba ante un gobierno en disputa. Múltiples declaraciones, encuentros, actos y movilizaciones contrarios al TLC incidieron, sin lugar a dudas, en el rumbo de los acontecimientos.

Igualmente continúa la disputa interna respecto a cual debe ser la inserción internacional, como lo demuestra las reacciones contrarias generadas por la firma del TIFA con los Estados Unidos, un tratado que no genera ninguna obligación salvo la de explorar alternativas de comercio, pero que fue visto por el equipo económico como un camino hacia el TLC, por lo cual incluyó un anexo para discutir, entre otros aspectos, las compras del Estado y la propiedad intelectual, elementos que habían sido centrales en el cuestionamiento al TLC. Existen, además, múltiples declaraciones contradictorias entre sí respecto al papel del MERCOSUR y a eventuales TLC con Estados Unidos, India, China y, ahora, Chile.

El movimiento sindical, reafirmando la autonomía e independencia de los trabajadores respecto al gobierno, resolvió en su último Congreso que actuaría con todas sus fuerzas “para generar las condiciones sociales y políticas para que se implemente un nuevo modelo económico, que haga posible el Uruguay Productivo con justicia social y profundización democrática. (...) Elegir por el “país productivo” es una definición que deja afuera la apertura irrestricta a las inversiones, implica por el contrario, un papel activo del Estado orientando dicha inversión hacia sectores definidos como estratégicos y regulando las mismas, es decir, fijando reglas de juego y velando por su cumplimiento. Esto último, es incompatible con el tratado de protección de inversiones, firmado con EEUU el año pasado en Mar del Plata, que le otorga igualdad de oportunidades a los capitales de dicho país y a los nacionales. Y es menos compartible, aún, un tratado bilateral de libre comercio con los EEUU, como el TLC.

Los trabajadores sostenemos la necesidad de crear un nuevo orden internacional, para lo cual es fundamental fortalecer el MERCOSUR como camino a la unidad sudamericana,

objetivo histórico del movimiento sindical ... el gobierno debe ir claramente en esa dirección y en la búsqueda de relaciones equilibradas sur-sur.”¹³

Lo anteriormente citado identifica claramente que las contradicciones de este gobierno en disputa, en los hechos, se está dirimiendo en el campo de la inserción nacional. La no resolución de los déficit del MERCOSUR señalados en la introducción debilitan al campo popular y fortalece a quienes pretenden asociarse con los Estados Unidos.

Capítulo 7. Algunas consideraciones finales.

Se puede comenzar constatando que la viabilidad de superar los problemas de escala, y también los tecnológicos, a través del actual proceso de integración regional, al menos para países pequeños como Uruguay, ha mostrado graves carencia. La recreación de relaciones de dependencia al interior del bloque y la falta de una institucionalidad que proteja a los países más débiles de la discrecionalidad de los más poderosos, marcan con enorme claridad la dificultad para lograr una inserción internacional que posibilite un proceso de desarrollo productivo incluyente, socialmente justo y políticamente democrático. Pese a muchos ponderables discursos a favor a la “unidad latinoamericana” se ahondan las diferencias entre los países de mayor magnitud respecto a aquellos más pequeños o de menor poder económico, sin que existan medidas efectivas que contrarresten las asimetrías.

Muy rápidamente se puede continuar realizar un conjunto de propuestas modificando el signo negativo de los déficit señalados en la introducción. Podríamos decir, por ejemplo, que es necesario reorientar el MERCOSUR desde una perspectiva de regionalismo abierto hacia formas de desconexión relativas; o que es imprescindible generar políticas de complementación productiva y reducción de las asimetrías, etcétera.

Se puede profundizar el tema fundamentando la creación de mecanismos de desconexión relativa del mercado mundial, entendido como la creación y redefinición de las fronteras de nuestras economías a fin de tener políticas económicas y Estados nacionales con capacidad de incidir fuertemente en los procesos de industrialización, distribución y satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Lo anterior se complementaría con el fortalecimiento de procesos de integración regional que tiendan a la integración continental. Nuestras economías son pequeñas y por lo tanto es importante la generación de un mercado latinoamericano poderoso, con capacidad de acumulación y ahorro para impulsar las inversiones y los avances científico-tecnológicos tomando en cuenta la enorme cantidad de recursos humanos y materiales subutilizados o inutilizados en nuestro continente.

Sin embargo, todo lo anterior, corre e riesgo de inscribirse en una lógica puramente declarativa, si no se reconoce que esta situación esta inscrita en un sistema capitalista que se expande a partir de la revolución tecnológica y la redefinición del marco institucional de

¹³ Resoluciones del IX Congreso del PIT-CNT, octubre de 2006.

la economía planetaria eliminando las fronteras nacionales comerciales y financieras para favorecer a las empresas transnacionales y a la vez se apropia de recursos naturales estratégicos a través, entre otros medios, de invasiones militares. La capacidad de los nuestros países para enfrentar ese proceso ha sido más que limitada.

Los cambios institucionales impulsados por el neoliberalismo han sido instrumentos fundamentales de dominación. Es necesario, por tanto, desmontar el andamiaje normativo construido durante décadas, tanto en lo que tiene que ver con las reglas formales que liquidaron los mecanismos de protección de las economías nacionales y redujeron el papel del Estado, como con las normas informales, la cultura y la ideología predominantes.

Encarar las tareas históricas de esta etapa implica reflexionar sobre las características de los procesos de transición que deben recorrer nuestros países para avanzar en el corto plazo, modificando reglas dentro del capitalismo dependiente buscando fortalecer el papel del Estado para lograr mayores niveles de integración regional, desarrollo productivo, justicia social y profundización democrática, lo que implicaría una acumulación de fuerzas, que en el mediano y largo plazo, permitiría encontrar caminos para superar el capitalismo. Sin cambios en la correlaciones de fuerza a nivel de las naciones miembros no habrá cambios significativos en el proceso de integración, salvo aquellas mejoras que sean consistentes con el modelo dominante.

Para cambiar la situación es fundamental la lucha con la cultura y la ideología predominantes para crear las condiciones para llevar adelante los cambios que se están planteando. La conciencia del pueblo acerca de cuales son sus propios intereses permitirá generar los niveles de organización necesarios para avanzar en un proceso que será fuertemente resistidos.

La lucha de ideas en el ámbito económico, entre otros aspectos, implica desmontar la concepción teórica neoliberal, básicamente neoclásica - que a partir de supuestos de conducta irreales, de funciones de utilidad insostenibles y de una formulación matemática que oculta la importancia de las instituciones (reglas de juego) y, por tanto, las relaciones asimétricas de poder - que ganó un lugar dominante en ámbitos académicos y en las propuestas programáticas de partidos políticos y gobiernos latinoamericanos. El institucionalismo, tanto en su origen marxista como en los desarrollos posteriores y contemporáneos, puede aportar herramientas de gran utilidad para esa lucha de ideas a través de sus fundamentos teóricos y de su instrumental metodológico.

Para elaborar propuestas alternativas es necesario, también, recuperar el pensamiento económico latinoamericano, pero es fundamental reanalizar los aportes, debates y propuestas (nacionalismo, desarrollismo, teoría de la dependencia, modelo de socialismo, etc.) al calor de los nuevos desafíos latinoamericanos.

Deben analizarse críticamente, además, los procesos de integración que se han desarrollado en América Latina y relación de los mismos con los países centrales, así como las relaciones que se desarrollaron en los sistemas económicos capitalista y socialista. Se debe apuntar, básicamente, a la comprensión de que existen múltiples formas de organización de las reglas de la economía que implican diferentes formas de integración y de tratamiento de las asimetrías.

Es necesario elaborar propuestas económicas alternativas y cambios institucionales populares, democráticos e inclusivos que permitan la integración latinoamericana y la emancipación de nuestros pueblos. Sin olvidar, en ningún momento, que para que esos cambios puedan aplicarse se debe modificar la correlación de fuerzas existentes. No se trata solamente de elaborar propuestas teóricamente correctas, es necesario crear condiciones para su aplicación lo que implica modificar la correlación de fuerzas a nivel nacional y regional.

Bibliografía

- Abin, Carlos, "El Uruguay en el mundo" en *Uruguay Hoy, Paisaje después del 31 de octubre*, Montevideo, Ediciones del Caballo Perdido, 2005.
- Arce, Gustavo et al, *Sur MERCOSUR y después*, Montevideo, Tupac Amaru Editorial, 1992.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo humano 2006 – Equidad y Desarrollo*, BM en coedición con Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Barbato, Celia (coordinadora), *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2000.
- Bizzozero, Lincoln, *Nuevos regionalismos ¿cooperación o conflicto*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1994.
- Buitelar, R.y Fuentes, J.A., "La competitividad de las economías pequeñas de la región", en *Revista de la CEPAL*, N°43, abril. Santiago de Chile, 1991.
- Couriel, Alberto, *Globalización, democracia e izquierda en América Latina*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1996.
- De Sierra, G., *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. CIIH (Mimeo), México, 1992..
- *Sociedad, Política y Estado en los Pequeños Países de América Latina, ante las políticas de ajuste y reconversión económica*. CIIH (Mimeo), México, 1993.
 - *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. Caracas, UNAM/UNHCR/UNRISD/Editorial Nueva Sociedad, 1994.
- Fernández, Wilson, *Globalización y regionalización en el cambio de siglo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2000.
- *Economía, política y estrategia de la integración*, Fundación de Cultura Universitaria, 1992.
- Elías, Antonio (comp.), *Los gobiernos progresistas en debate*, Clacso Libros - ICD, Buenos Aires, 2006.
- Instituto de Economía, *Informe de Coyuntura. Uruguay 2005-2006*, Montevideo, 2006.
- Morales, A.B., "Los vericuetos de la política regional de Costa Rica", en *Polémica*, N°7. San José, 1989.
- Proyecto Agenda Uruguay, *Uruguay: opciones para su inserción en un mundo global*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2002.
- Sanguinetti, Julio et al, *Uruguay y el MERCOSUR*, Montevideo, Editorial Universidad, 1991.
- Villalobos, Fabio, *El Uruguay en el MERCOSUR*, Montevideo, FONDAD, 1993.