

SEMINARIO: CAMINOS DE ECONOMÍA HUMANA

MONTEVIDEO 1 Y 2 DE SEPTIEMBRE 2016

MESA: EL DESARROLLO HUMANO EN DEBATE, PERSPECTIVAS ACTUALES.

EL FUTURO DEL DESARROLLO HUMANO:

AMERICA DEL SUR: EXPERIENCIAS RECIENTES Y DEBATE SOBRE EL FUTURO

Mag. Ricardo Alvarellos

Introducción

El triunfo de Mauricio Macri en la Argentina en noviembre de 2015 y la suspensión de la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, insinuaron la conformación de nuevo mapa político y productivo que afectarían tanto, el desarrollo interno de los países del área como las características de las relaciones bilaterales.

Por otra parte, al nuevo escenario ideo-político suma un elemento más a la problemática regional al advertirse que, por un lado, los cambios en los ámbitos nacionales generan tensiones político – institucionales al interior del Mercosur como fue el rechazo de Argentina, Brasil y Paraguay a que Venezuela asuma la presidencia Pro Tempore; y por otro, que su máxima institución de representación, el Parlasur, no pudo revertir la situación de conflicto.

La lectura que proponemos tiene dos dimensiones, por un lado, pretende llamar la atención sobre la etapa política que se inició recientemente en la región y advertir acerca de las consecuencias sobre el bienestar conseguido a partir de los cambios en la matriz de inserción nacional. Pero, por otro lado, nos interesa vincular los cambios nacionales a los contenidos de la articulación regional Mercosur alcanzada a través de las políticas regionales dificultosamente alcanzada. En este sentido partimos de comprender que las políticas públicas nacionales implementadas por los gobiernos *progresistas* de la década pasada se articularon en el marco de un proyecto político regional, en búsqueda de una mayor autonomía política y bienestar para los pueblos. En ese sentido el Mercosur primero y luego la UNASUR, fueron las plataformas para el logro de esos objetivos.

A partir de estos elementos y centrándonos en el análisis en las instituciones regionales se verifica la existencia de dos paradigmas de integración regional en pugna y a nuestro juicio, excluyentes: por un lado, un proyecto regional construido a lo largo de 25 años, articulador de políticas productivas nacionales, particularmente industriales, inclusivas y generadoras de autonomía y otro, de inserción global y centrado en las exportaciones de bienes primarios y el endeudamiento externo. Por otra parte hay un dato insoslayable en el análisis: la matriz institucional regional Mercosur es inter gubernamental, por lo cual las políticas regionales las deciden los gobiernos nacionales.

Pero por otro lado, hay instancias institucionales que tienen enormes cuotas de autonomía como es el caso del Parlasur. De confirmarse las acciones políticas regionales anunciadas por los presidentes de Argentina, Brasil y Paraguay, no solo supone una alteración de la matriz

productiva regional y el bienestar alcanzado, sino el vaciamiento de las instituciones regionales largamente construido y legitimadas en la última década y que sin dudarlo contribuyo a completar el círculo virtuoso regional. Por lo tanto es esperable que en el corto plazo se profundicen las situaciones de conflicto, parálisis y desarticulación de la institucionalidad Mercosur.

Para argumentar nuestra propuesta, **en primer lugar**, se describe someramente la matriz ideopolítica emergente que pone en peligro la institucionalidad Mercosur y su futuro; **segundo**, el artículo introduce el concepto de desarrollo en el sentido que los resultados de las medidas económicas no son neutrales, favorecen a determinados sectores en detrimento de otros; **tercero**, se describe algunos marcos institucionales que bien podrían ser indicadas como políticas públicas regionales, productivas y algunas instituciones impulsadas en los últimos años para fortalecer los objetivos regionales; **cuarto**, se describe los éxitos y límites del desarrollo regional de la década pasada como resultado de las acciones regionales.

1.- ¿Un nuevo Mercosur? La nueva configuración político-económica.

En marzo de este año (2016) el Mercosur cumplió 25 años y la fecha era propicia para realizar un balance general y en especial de los últimos 10 años. En efecto, las acciones integradoras se intensificaron e incluso promovieron iniciativas novedosas vinculadas al comercio, industria y servicios de dimensión regional como por ejemplo, la creación de un Banco Regional, estrategias para el desarrollo energético, infraestructura vial, telecomunicaciones y otras iniciativas regionales; otra novedad destacable, es la incorporación de actores habitualmente soslayados en las negociaciones como los empresarios pymes, cooperativas entre otros actores. Para resumir, los gobiernos no solo impulsaron políticas nacionales sino que también generaron acciones regionales para promover la articulación intra-sectorial, consumo y distribución de la riqueza a partir de la cuales se logró una destacada movilidad social y valores de desarrollo humano superiores a décadas pasadas.

Al tiempo que se festejaba los avances mencionados otra realidad política y económica se fue dibujando en el escenario regional. Lentamente, en los últimos tres años¹, se fue consolidando un nuevo mapa ideológico regional.

Los nuevos gobiernos en la región (Paraguay, Argentina, Brasil y Perú.²) comenzaron proceso de reconfiguración en términos políticos y económicos no solo en términos nacionales sino

¹ Nos referimos al lapso 2013 – 2016. Se podría decir que el primer indicio de los cambios apuntados comenzó con la destitución de F. Lugo en Paraguay en 2013.

² Uruguay y Chile tienen perfiles ideológicos diferentes aunque también están aplicando políticas fiscales restrictivas.

regionales. Un repaso rápido por la región se advierte la irrupción de un nuevo bloque ideológico opuesto al que gobernó la década próxima pasada y que promovió el bienestar de millones de personas. A partir de sus primeras acciones se advierte que el **nuevo** bloque dominante³ se propone replantear la matriz productiva, modificar la inserción nacional en los niveles regional y global. La novedad radica en que no destruyen solo países, sino también regiones. Por ejemplo, a los pocos días de su asunción, el presidente Mauricio Macri⁴ —líder de la coalición Cambiemos (Argentina) — asistió a la Cumbre de Presidentes del Mercosur en Asunción, cuestionó la legitimidad y legalidad de las autoridades venezolanas⁵. En la misma dirección a los pocos días y en otros foros, planteó la necesidad de acelerar las negociaciones con la Alianza para el Pacífico y la Unión Europea. El breve viaje a Paraguay confirmó las agendas presidenciales —tanto a nivel regional como global— acordes con los cambios en el régimen de acumulación interno y que privilegiaban la integración extra regional por sobre la sudamericana, como las negociaciones con la Alianza para el Pacífico y la iniciativa —postergada en reiteradas ocasiones— de avanzar en una zona de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur.

En Brasil, a fines del 2015, se inició un proceso político destituyente a la Presidenta Dilma Rousseff, bajo la excusa de casos de corrupción, que derivó en una primera etapa, en la suspensión de su mandato y la asunción del vicepresidente Michel Temer.⁶ Finalmente, el 31 de agosto (2016) la Presidenta Dilma Rousseff fue destituida. Además de la gravedad institucional de suspender y destituir a un presidente elegido por el pueblo y sin un delito que lo justifique, llamó la atención que el presidente M. Temer introdujera cambios económicos que significaron un giro de 180 grados respecto de las políticas económicas. La redefinición de ganadores y perdedores a partir de las nuevas reglas impuestas, abre la posibilidad para la construcción de nuevas alianzas sociales y políticas locales e internacionales. Como ya sucedió en Paraguay⁷, el golpe de Estado “blando” modifica la dirección de las alianzas y políticas implementadas hasta entonces sin la aprobación de los pueblos.

³ Destacamos el adjetivo “nuevo” como un eufemismo que refieren a las conocidas políticas de la década del noventa de fines del siglo XX.

⁴ Mauricio Macri asumió la presidencia el 10 de diciembre de 2015.

⁵ La Cumbre de Presidentes se realizó el 21 de diciembre. El cuestionamiento de Macri a las autoridades venezolanas se basó en la existencia de presuntos presos políticos y en la necesidad de restaurar la democracia en ese país.

⁶ El 16 de julio de 2016 la Procuraduría General de la República de Brasil anunció que Dilma Rousseff era inocente de los cargos que se le habían imputado en el juicio político promovido por el actual Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha. Al mismo tiempo en que se conoció esa información, el diputado renunció al cargo tras ser procesado por el Supremo Tribunal Federal por corrupción en Petrobras y su imposibilidad de justificar cuentas en el exterior.

⁷ En Paraguay, los líderes del partido Liberal -aliado del Presidente Lugo- consiguió en un juicio exprés (48 hs) la destitución del presidente. Acto seguido le sucedió el Vicepresidente Franco que completo el mandato. A los seis meses - agosto de 2013 - el empresario Horacio Cartes asumió la presidencia de Paraguay con el voto popular.

Pero la ola conservadora no terminó en los dos casos señalados. En Perú, la elección popular consagró como presidente al empresario Pedro Pablo Kuczynski y a la coalición neoliberal —integrada por los sectores financieros, bancos y exportadores mineros: el poder real—. El presidente, que se presentó con el partido Peruanos por el Cambio, enfrenta un mapa político complejo: 18 parlamentarios de su partido; 73 del fujimorismo y 20 de la izquierda.

En el breve repaso de la situación del Cono Sur, se observan algunas características comunes de las nuevas gestiones gubernamentales: primero, con excepción de Brasil, los nuevos presidentes triunfaron en elecciones libres; segundo, en los países mencionados se impusieron coaliciones neoliberales, promotoras del libre mercado y de cambios en la matriz productiva; tercero, la inserción en el espacio regional y global se ajusta a esa nueva matriz productiva global que parece sintetizarse en la asociación a la Alianza del Pacífico, al Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y el Mercosur y otras negociaciones destinadas a bajar los costos laborales.⁸

En síntesis, el nuevo marco productivo regional está configurando una región muy distinta a la matriz anterior. Si bien aun no se avanzó es clara la continuidad de las políticas regionales, justamente la falta de avances indican un escenario poco alentador y permite adelantar el vaciamiento de las instituciones regionales que se describen en los próximos apartados.

2.- Desarrollo: concepto

A partir de las breves consideraciones iniciales nos interesa señalar que los nuevos gobiernos promueven alianzas estratégicas distintas a las actuales, que sugieren cambios sustanciales en la matriz productiva y de la integración. Por ejemplo, Argentina, Paraguay y Uruguay se incorporaron como miembros observadores a la Alianza del Pacífico que es un esquema regional abierto, con débil regulación del mercado de trabajo y que fundamentalmente promueve el libre comercio (sus cuatro socios fundadores tienen acuerdo con Estados Unidos).

En este marco y dadas las diferencias de “Proyectos de país y región” entre los modelos, creemos que es necesario introducir algunas consideraciones sobre desarrollo, es decir, si tal o cual orientación mejora la vida de los pueblos y/o generan cohesión: al fin de cuentas, el último sentido teleológico de las acciones públicas.

⁸ Todo indica que los países de la región se inscribirían también en otros acuerdos: el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP) y el Tratado Global para la Liberación de los Servicios (TISA).

El concepto “desarrollo” es un concepto amplio, complejo. Incorporar el adjetivo “humano” implica pensar el desarrollo a la vez como “bienestar de la persona” y como “bienestar de la comunidad”. Entre ambos conceptos hay una reciprocidad porque no es posible alcanzar uno sin el otro⁹.

Hablar de “desarrollo humano” es referirnos a dos ideas básicas, la creación de riqueza y su distribución. El primer término, se refiere al crecimiento de la producción necesario para contar con mayor cantidad de productos para repartir; pero también es importante definir los tipos de bienes y servicios de los que dispone la sociedad y cual la calidad de vida que espera. En cuanto a la distribución, es importante señalar que la economía de mercado no tiende naturalmente a distribuir la riqueza en forma proporcional a las necesidades de los habitantes, sino de acuerdo a relaciones de poder que se establecen en una sociedad¹⁰. Además del nivel nacional, los países articulan su desenvolvimiento con el sistema económico mundial. Para aprovechar el contexto de una economía global es necesario intercambiar bienes y servicios. El tipo de bienes y servicios que se intercambia también condiciona el desarrollo y por lo tanto el bienestar de la sociedad. De esta manera, en ambos niveles – local e internacional – el desafío del bienestar implica poner en juego las capacidades en materia productiva pero también las organizativas, tecnológicas, educativas, sanitarias, culturales, entre otras.

En este sentido, desde mediados del siglo XX hay una disputa entre diversas corrientes de pensamiento económico que promueven, unas la intervención del Estado, es decir, a partir de políticas públicas se regula el funcionamiento de los mercados para equilibrar situaciones inaceptables desde el punto de vista del bienestar de la comunidad y otras, que sostienen que el desarrollo es producto de la libre iniciativa individual en un mercado y que el propio Estado debe garantizar.

Además de las características del Estado (dadas por el nivel de intervención), es importante destacar que las orientaciones políticas concretas de las instituciones estatales se materializan a través de políticas públicas locales o regionales:

las políticas públicas son siempre el fruto de una triada interconectada de contenidos, procesos e instituciones, por lo que es fundamental discutir, debatir y persuadir no solo sobre las líneas de acción, los objetivos, las visiones de las políticas públicas, sino

⁹ Mealla, Eloy (Comp.) (2013), *Educación y Ética para el desarrollo*, Crujía, Argentina, es una excelente y actualizada compilación sobre estos temas.

¹⁰ Aroskind, R. (2001), *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Libros del Rojas, UBA, Argentina

también sobre sus procesos de construcción colectiva y las instituciones que las hacen más o menos viables¹¹.

Cuando se incorpora el concepto de construcción colectiva, se entra en el debate sobre la autonomía del Estado. Como no es este el tema de nuestro artículo, simplemente digamos que “las capacidades de los Estados de formular y perseguir objetivos no son un simple reflejo de las demandas e intereses de grupos o clases sociales (...) sino que varían según las circunstancias históricas y las coyunturas existentes”¹². Dicho de otra manera, el desarrollo tanto local como regional es producto de una relación de fuerzas.

En síntesis, *desarrollo* es una instancia compleja, que implica mecanismos para generar riqueza, actores que establecen prioridades e instituciones económicas y políticas para su distribución y reproducción del bienestar del conjunto de la sociedad.

3.- Modelo institucional político – social

El incremento del bienestar de amplios sectores sociales en la región es producto de una agenda propositiva construida a lo largo de 25 años en el ámbito del Mercosur y, recientemente, la UNSAUR. Si bien el ejercicio de generar un espacio regional no fue sencillo, el balance que se observa en estos años refleja el incremento de la interdependencia regional. Cabe agregar que este logro es producto de una larga negociación social¹³. La negociación que se menciona dejó una huella, sinuosa, que muestra los diferentes intereses en conflicto. Las tensiones puestas en juego no son muy distintas a las ocurridas en otros espacios regionales, aunque tienen singularidades propias al tratarse, el Mercosur, de países en desarrollo.

En este marco, el bienestar logrado en la década 2005 – 2015 respondió a dos premisas fundamentales, por un lado, los compromisos políticos nacionales de sus líderes frente a la ciudadanía (Néstor Kirchner y Cristina Fernández, Ignacio Lula da Silva y Dilma Rousseff, Fernando Lugo, Rafael Correa, Evo Morales, Hugo Chávez y Tabaré Vázquez y José Mujica, M. Bachelet) de reponer el entramado social y productivo, devastado por las políticas neoliberales de finales del siglo XX; por otro, la necesidad de conformar un espacio regional cuyo progreso social y

¹¹ Lujan, Carlos, (2012). “Los requerimientos institucionales de las políticas públicas regionales” en El Mercosur de las políticas públicas regionales, G. Caetano (compilador), GEFIR, Uruguay.

¹² Skocpol, T. (1989): El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, Zona Abierta, 50: 22- 71.

¹³ En este sentido creemos que el bienestar alcanzado en la región es producto de una nueva y compleja relación. El bienestar es la suma de las partes (países) y aquellas nuevas, surgidas de la acción integradora.

económico genere un capital simbólico suficiente para incrementar la autonomía¹⁴ en un orden internacional globalizado.

La premisa de alcanzar el desarrollo regional con inclusión, por ejemplo, implicó construir políticas públicas conjuntas destinadas a alcanzar esos objetivos partiendo de importantes sectores de las burocracias nacionales reacias a la visión que el desarrollo de cada país es complementario del desarrollo regional.

A continuación se describen, someramente y a modo de ejemplo, iniciativas que pueden ser consideradas como pre políticas públicas regionales productivas en el periodo 2014 – 2015 y tres Instituciones conformadas para fortalecer el proceso de integración político – social.

A.- Plan de Acción para el Fortalecimiento del Mercosur Comercial y Económico¹⁵.

El Plan que se menciona tiene por finalidad: identificar los obstáculos al intercambio intra-Mercosur y prorrogar por varios años diversos instrumentos transitorios. Si bien esta decisión (la prorroga) gana en certidumbre, aleja el objetivo de la libre circulación de bienes y por lo tanto, de la consolidación de una Unión Aduanera. En un contexto de crisis mundial, la coordinación —es decir respetar los problemas de los estados partes en términos realistas— es la posibilidad de que todos los intereses sean contemplados. Por ejemplo, los países más pequeños —Uruguay y Paraguay— reclaman la eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas aplicadas por Argentina; en tanto Argentina pretende que Uruguay elimine la tasa consular del 2% y que Brasil extienda los beneficios del programa Innova Auto a los demás socios del bloque. Otros temas que se redefinieron fueron Excepciones al Arancel Externo Común; Regímenes especiales de comercio; Bienes de capital e informática y telecomunicaciones; régimen de Origen; Zonas Francas y el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur. En términos de integración productiva la iniciativa **Programa de Integración Productiva** se creó con el objetivo de fortalecer el Mercado Ampliado y desarrollar cadenas de valor regionales que faciliten la inserción internacional de las empresas micro, pequeñas y medianas (MIPYMES) del bloque. Otro paso en este sentido de consolidarlo fue la creación del **Fondo Mercosur de Garantías para MIPYMES**. Otras acciones en este sentido son la promoción de Foros empresariales del Mercosur (FEM) en los cuales se discuten el desarrollo de ciencia y tecnología, software; ener-

¹⁴ Asumimos en concepto de autonomía en el sentido “autonomía relacional”. “La autonomía relacional como práctica, requiere creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global. La autonomía relacional reconoce las relaciones de dominación y subordinación y las practicas de la política de poder para participar activamente en los asuntos de la política mundial”. Russell, R y Tokatlian, J.G. (2002). “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”. *Perfiles Latinoamericanos*, N° 21.

¹⁵ Informe N° 20 ya citado.

gía; la arquitectura regional y otros temas. Entre las acciones de tipo financiero se destaca los avances del Sistema de Pagos en Moneda Local y la convocatoria a negociar un Protocolo de Inversiones intra-regionales.

B.- Instituciones regionales.

Además de las iniciativas mencionadas, el esquema regional Mercosur incorporó, hace más de una década, la agenda social y de desarrollo a sus ejes prioritarios. En ese marco, se desarrollaron un conjunto de políticas públicas regionales, que derivaron en la construcción del Mercosur más complejo y multidimensional actual. En esta perspectiva se describen brevemente tres instituciones relativamente nuevas que indican la existencia de un Mercosur de agenda abierta, social, participativa y productivista. A modo de ejemplo se describen tres agencias que indican el avance permanente de la dimensión política y social: Sub Grupo de Trabajo Nº 18 sobre Integración fronteriza, Parlamento Regional y la Unidad de Participación Social.

Parlasur

La creación del Parlamento Mercosur (Parlasur) fue, más que el producto de un largo proceso planificado, el resultado de un cambio político fundante en la región. En efecto, la idea de una instancia parlamentaria regional se inicia a partir del Plan de Trabajo 2004–2006 del Consejo Mercado Común. La creación del Parlasur recién se produce en la Cumbre del CMC, en diciembre del 2006, y se formaliza la primera convocatoria el 7 de mayo de 2007 en Montevideo. Está claro que las iniciativas de profundizar institucionalmente el esquema regional, y dotarlo de instancias participativas, es a partir de la llegada de nuevos gobiernos de sesgo populista y progresistas. Por fundante entendemos el desarrollo, por parte de los países de América del Sur, de un Plan estratégico de unidad política regional para lograr un mayor margen de autonomía en el escenario internacional. La creación del Parlasur es parte de ese proyecto y su instrumentación posibilitaría avanzar en la aprobación de normas regionales que acelerarían esa nueva integración. Si bien el Parlasur funciona desde entonces hay que reconocer muchas debilidades político-institucionales que no le permiten cumplir plenamente con sus objetivos. Desde mayo de 2007, y contando con un Reglamento Interno desde agosto de 2007, el Parlamento ya aprobó importantes medidas, básicamente en el campo de Declaraciones Políticas y Recomendaciones de Normas, además de haber promovido diversas audiencias públicas sobre temas relevantes de integración (Alvarellos, 2006).

Unidad De Apoyo a la Participación Social del Mercosur (UPS)

La Unidad de Apoyo a la Participación Social, si bien fue creada en el año 2010, inicia su funcionamiento en noviembre de 2013. Su sede está constituida en la ciudad de Montevideo, Uruguay. Sus objetivos son la promoción, la consolidación y la profundización de la participación de organizaciones y movimientos sociales de la región en el bloque Mercosur. La Unidad de Apoyo nace del interés de los gobiernos del bloque de ampliar las bases de la representación política y la participación social en el Mercosur, entendiendo que ambas son fundamentales en la construcción y fortalecimiento de una integración inclusiva de los pueblos (Web UPS, 2013). Pero, para que esta integración pueda consolidarse, se requieren canales institucionales y políticos para la participación social. En este sentido la experiencia Argentina fue valorada porque en el 2004, en la Cancillería Argentina, fue creado el Consejo Consultivo para la Participación de la Sociedad Civil, en el cual se promovía el involucramiento de la población a través de comisiones. Sus principales funciones son: a) actuar como un canal institucional de diálogo del Mercosur con las organizaciones y movimientos sociales; b) construir y sostener un registro de organizaciones y movimientos sociales del Mercosur; c) apoyar las Cumbres Sociales; d) financiar la participación social en actividades del Mercosur; e) Recibir, analizar y responder solicitudes de información presentadas por representantes de organizaciones y movimientos sociales de los Estados partes.¹⁶

Creación del Subgrupo de Trabajo N° 18 “Integración Fronteriza”

En el marco de la 46ª Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común (GMC), fue aprobada la creación del Subgrupo de Trabajo N° 18 “Integración Fronteriza”. La Comisión se ubica en la órbita del Grupo Mercado Común y su objetivo es enfocarse en las diferentes problemáticas de las ciudades a lo largo de nuestras fronteras. El Subgrupo será coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Parte e integrado por un miembro titular y otro alterno. En el caso de temas específicos se podrán incorporar representantes de alto nivel de los órganos técnicos con competencia en cada caso. Entre sus competencias, el Subgrupo está en condiciones de abordar temas como salud, educación, trabajo, migración, transporte, infraestructura, desarrollo urbano y económico, pueblos originarios, integración productiva y otros ejes destinados a impulsar la integración entre comunidades de frontera. Para el logro de los objetivos realizará articulaciones con otros órganos y foros coordinados por el Consejo del

¹⁶Web UPS, 2013

Mercado Común y el Grupo Mercado Común.¹⁷ Las tres agencias descritas representan a otras tantas que visibilizan las dimensiones de diálogo e inclusión.

En síntesis, el diseño institucional regional canaliza iniciativas políticas, económicas y sociales de los gobiernos nacionales cuyos resultados se materializan en indicadores de bienestar.

4.- MERCOSUR: observando el desarrollo

Las políticas y acciones descritas en los apartados anteriores tuvieron efectos sociales altamente positivos como se podrá observar. A continuación y en forma somera se presentan los resultados del conjunto de las políticas de las políticas aplicadas por los gobiernos, tanto a nivel individual como regional. Si bien, los datos agregados son alentadores y marcan el rumbo de las políticas a futuro, la observación desagregada de la información obliga a revisar o ajustes de las diferentes acciones.

En el primer apartado habíamos definido que, “desarrollo” no solo es que, las variables macroeconómicas derraman sus efectos positivos en la sociedad, sino también que, los beneficios se distribuyan sobre el conjunto de la comunidad. Pues bien, si algo caracterizó al Mercosur en la primera década del siglo XXI fue, justamente, la distribución de la riqueza. El Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe¹⁸, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) así lo demuestra. En efecto, en el año 2002 el 42% de la población de la región vivía en condiciones de pobreza, pero en el 2013 el porcentaje se redujo al 24%. Dicho en términos absolutos: 72 millones de personas abandonaron la condición de pobreza; 59 millones de personas dejaron la extrema pobreza y otro grupo, que también accedió a una mejora de sus ingresos, logro ubicarse en los estratos medios. La clase media se amplió de 108 a 202 millones en el 2013. Para el logro de este ascenso social no fue neutra la ampliación del acceso a la educación, salud, trabajo registrado y la sistemática mejora de los salarios¹⁹.

En el pasado los datos comentados serían eran suficientes para considerar “exitosas” las políticas públicas impulsadas por un gobierno o, en este caso, el conjunto de políticas de la última década por todos los gobiernos de la región. Pasados los años, las exigencias sociales son que,

¹⁷ De acuerdo con <http://www.mercosur.int/>

¹⁸ PNUD (2016), Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América latina y el Caribe “Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso”.

¹⁹ Para ser más claros el índice de Gini disminuyó del 0,539 a 0,493.

dichas políticas deben ser sustentadas en el tiempo. En efecto, el análisis de otros indicadores señalan que las transformaciones no parecen suficientes: aún el número de personas en condiciones de vulnerabilidad es muy significativo y las características de las condiciones en que las personas se incorporaron a la clase media son lábiles. Por ejemplo, el PNUD estimó que como consecuencia del pobre desempeño de la economía mundial, entre 25 y 30 millones de personas enfrentarían situaciones de pobreza y de pobreza extrema.²⁰

Para ver esta situación con mayor detalle y pensar en políticas públicas que aseguren el progreso alcanzado, el Informe mencionado propone un “enfoque multidimensional”. Si bien este enfoque pone de relieve que hubo un desarrollo material importante y que ello mejoró el bienestar de millones de personas, también señala lo inestable del bienestar alcanzado. El Informe también pone de manifiesto la situación —a tomar en cuenta en esta época de reformas neoliberales— de vulnerabilidad económica y social de 224 millones de personas. La recomendación del organismo internacional es que para avanzar en la consolidación de los logros, es necesario profundizar las políticas públicas nacionales y, fundamentalmente, regionales de largo plazo, para lo cual es necesario un entorno político e institucional consistente en el tiempo.

En los párrafos siguientes se puede ver con más detalle las fragilidad comentadas en general.

Para saber si una sociedad o grupos nacionales tuvieron buen desempeño, en términos de creación de riqueza, el PBI es uno de los índices clave. La CEPAL, en su informe del 2014 sobre América Latina, indica que el **Producto Bruto Interno se triplicó** entre los años 2005 y 2013: aumentó de 2.716.673 a 5.953.280 dólares respectivamente.²¹

Si hacemos un análisis desagregado de PBI se ve las enormes variaciones del PBI nacional. El **Cuadro 1** permite revisar ese proceso en detalle a partir de segmentar el período bajo análisis.

²⁰ PNUD (2016) ya citado.

²¹ CEPAL (2014), *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*. Chile.

Cuadro 1
Variación real del PBI por países Mercosur

Periodos	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Mercosur
2003-2008	7.5	4.8	4.5	6.0	10.4	6.4
2009	0.1	- 0.2	- 4.0	4.2	- 3.2	0.0
2010-2011	8.9	5.7	8.6	6.5	1.3	6.0
2012-2015	1.3	0.3	7.6	3.7	- 2.8	2.6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe N° 20, INTAL-BID.

El promedio del PBI durante el ciclo 2003–2008 fue de 6.4. El índice indica el extraordinario crecimiento del PBI del Mercosur. Durante esta etapa dos países —Argentina y Venezuela— tienen indicadores por sobre el promedio del Mercosur; Uruguay, Brasil y Paraguay tuvieron un desempeño muy bueno, aunque por debajo del promedio subregional. Los datos del año 2009, por el contrario, señalan que la región en su conjunto no creció (cero); se destaca la variación negativa del PBI de Paraguay (-4%) y de Venezuela (-3.2%) y la variación muy leve de Brasil (-0.2%); Uruguay y Argentina tuvieron un desempeño positivo, aunque se destaca Uruguay con una variación del 4.2%. En el período 2010–2011 vuelve a crecer el PBI de manera significativa, tanto del conjunto (Mercosur) como de los países en forma individual: Total Mercosur, 6.0; Argentina, Paraguay y Uruguay crecieron por encima del promedio; Brasil, levemente debajo del promedio (5.7%), y Venezuela, con la variación más baja (1.3%).

Por último, el período 2012-2015 indica una variación baja del PBI (2.6%). En este marco, sin embargo, se destaca el notable crecimiento del PBI en Paraguay; moderado de Uruguay y Argentina; y Brasil, por debajo del promedio subregional. Las causas de esta desaceleración, según el Informe, fueron variadas: baja, tanto de los precios de los productos básicos como de la demanda de ellos a nivel global; menor crecimiento o caída del consumo privado en los socios mayores; notoria caída de la inversión en Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela. El ajuste fiscal en Brasil, por otra parte, también fue un elemento que contribuyó al deterioro de la inversión. La inflación además contribuyó al deterioro general, en especial en Argentina y Venezuela.

3.- El **Cuadro 2** resume claramente las particularidades para la baja *performance* del trienio 2012 – 2015 a partir del menor desarrollo mundial.

Cuadro 2
Años 2012-2015

1. Actividad económica Se observó un bajo dinamismo de la actividad económica regional.
2. Consumo Se desaceleró el consumo de los hogares y la formación bruta de capital fijo.
3. Inflación Aumentó levemente la inflación regional pero con diferencias entre los países.
4. Empleo La generación de empleo se mantiene débil pero el desempleo sigue cayendo
5. Salarios Los salarios reales tuvieron un crecimiento moderado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2014), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*.

4.- Otro de los indicadores que refiere a los progresos materiales de la región es el del **descenso del desempleo**.

Cuadro 3
Desempleo

Años	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
2010	7.8	6.7	7.2	7.1	8.5
2011	7.2	6.0	7.1	6.3	8.2
2012	7.2	5.5	8.1	6.5	7.8
2013	7.1	5.4	8.1	6.5	7.5
2014	7.2	4.8	8.0	6.6	7.0
2015	6.9	6.2	7.6	7.3	7.9

Fuente: elaboración propia con datos del Informe Nº 20, INTAL – BID

En todos los países del grupo Mercosur (Cuadro 3) se observa un retroceso en el índice de desempleo. De todas maneras, hay que destacar que hay dos momentos históricos diferentes: 2010-2013 (graficado en color gris) y 2014–2015. En el primer grupo, la tasa es claramente descendente en Uruguay, Brasil y Venezuela, y más lenta en Argentina. Solo Paraguay muestra un leve repunte. En el segundo grupo, las tasas son decrecientes en Argentina y Paraguay y suben en el resto: Brasil, Uruguay y Venezuela. Los cambios se explican por las dificultades macroeconómicas ya señaladas anteriormente.

En síntesis, si bien observa una mejora sustancial de la sociedad en la región motivada por el ascenso social hay otros indicadores que llaman la atención por el carácter precario del desarrollo que muestran que si bien la tendencia es satisfactoria, aun queda mucho por hacer en términos de políticas conjuntas y nacionales.

Conclusiones

Como decíamos en la introducción, el artículo pretende llamar la atención sobre dos preocupaciones, por un lado el retroceso en términos de bienestar a partir de la aplicación de un nuevo orden político – económico y la crisis institucional que se advierte en el Mercosur como consecuencia del nuevo escenario producto del orden emergente.

Para ello se trazó un mapa político de los nuevos gobiernos y sus proyectos de nueva configuración de la matriz productiva. El concepto de desarrollo introducido en el análisis, pretende apuntar que las alianzas con los sectores productivos, no es neutral por el contrario, son decisivos a la hora de medir las consecuencias sobre el bienestar. En efecto, no es lo mismo centrar el desarrollo sobre algunos productos de exportación primaria, los servicios financieros y empresas multinacionales con escasa integración local a las cadenas de valor regional o global que, el desarrollo pensado en articular a nivel regional la industria automotriz o las empresas pymes. Las consecuencias ya vividas en los noventa fueron exclusión, incremento de la pobreza, endeudamiento, pérdida de autonomía económica y políticas, entre otras.

En la última década, el Mercosur fortaleció su dimensión institucional armando un entramado complejo y denso de vínculos entre el Estado, la sociedad civil y redes en la sociedad civil. El Parlasur, los Comités de Frontera, el Fondo de Cohesión, la Unidad de Apoyo a la Participación Social son ejemplos, entre otros, de una institucionalidad creativa, participativa e inclusiva, que permitió a millones de personas, mejorar sus ingresos y accedieran a educación y salud.

Nuestra preocupación se sustenta en la inconsistencia a dos niveles, entre políticas de desarrollo pro mercado y una institucionalidad productiva y reguladora; un Mercosur que promueve la inserción en la globalización y un Mercosur que construye a crear una región desarrollada que se inserte en la globalización. Entre estas dos concepciones hay una contradicción evidente que supone conflictos y tensiones profundos en America del Sur y al interior del Mercosur. Otro nivel, entre las decisiones nacionales que promueven las directivas de integración a partir de la lógica institucional de gobierno – gobierno que confronta con la institucionalidad Mercosur en red, social, participativa e inclusiva. Hay un Parlamento regional con poderes decisorios propios.

En este marco solo podemos esperar para el futuro inmediato conflictos políticos y retroceso social.

