
EL ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE INTEGRACION MERCOSUR

María Amelia LOPEZ

SUMARIO: 1. Estado y Mercosur. 2. Se perfila Mercosur. 3. Conclusiones.

1. ESTADO Y MERCOSUR

En las décadas de los 70 y los 80, los cambios que se dan en la coyuntura económica internacional y las crisis de modelos burocrático-militar autoritario en los países integrantes del hoy vigente espacio de integración del MERCOSUR¹, dieron cuenta a los diferentes grupos hegemónicos, de la necesidad de un cambio para una nueva inserción en la economía internacional.

En este período, en el que se pivotea entre estado-autoritario y estado-democrático, vamos a participar, con la llegada al poder de gobiernos legitimados por el voto de las mayorías, de la rearticulación social condicionada por las políticas de los regímenes autoritarios y, además, con la recesión más importante de la economía mundial en estos últimos cincuenta años.

En los cuatro países integrantes del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se advierte un cambio en el nivel de consumo.

En Brasil se produjo por la evolución de la sociedad y de la economía del país. Hubo un proceso de desruralización y metropolización, aparecieron nuevos y más amplios sectores de clase media y trabajadores urbanos, paralelamente, con una importante concentración de riqueza. El fenómeno del desarrollo industrial de proyección multinacional permitió abaratar los costos unitarios de los

¹ O'DONNELL, Guillermo. Modernización y Autoritarismo. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972 pp. 23 y sgts.

productos y la relación de precios entre bienes industriales y alimentos. El cambio en el consumo fue el resultado del proceso general de modernización económica y social.

En los tres países restantes, el cambio se debió a la implementación de políticas económicas, como el levantamiento de las restricciones a la importación, alentada por una compulsión consumista, que trajo como consecuencia un fuerte endeudamiento, la subvaluación del dólar y la concentración de la riqueza.

Las políticas económicas llevadas a cabo con apertura comercial donde antes había existido proteccionismo, produjeron un cambio entre los tres factores: ahorro, consumo e inversión, intensificando, aún más, la dicotomía entre consumo y producción.

Como resultado, nos encontramos con sociedades desarticuladas en la esfera económica y social que vienen desarrollando políticas de liberalización económica que condicionan, aún más, la capacidad reguladora del Estado. La injerencia del Estado se expresaba en lograr el equilibrio de las cuentas públicas, la disciplina monetaria, el saneamiento fiscal, el descenso de los ritmos inflacionarios, etc.

Hay que agregar, además, que estas realidades nacionales se gestaban dentro del marco de una economía globalizada con la percepción clara de la existencia de áreas bien definidas en ámbito internacional como la Comunidad Europea, Estados Unidos y su área de influencia, Japón y todo su entorno asiático.

2. SE PERFILA MERCOSUR.

En este contexto, nace el proceso de integración del MERCOSUR que vendría a responder a los desafíos internacionales para un mejor reposicionamiento en el logro de una mejor inserción en la economía internacional. Más allá de la buena intencionalidad política de formar este espacio integrado, ¿no deberíamos preguntarnos qué protagonismo pueden tener los estados firmantes del Tratado cuando están consustanciados con la aplicación de políticas de ajuste que excluyen a amplios sectores de la población?, ¿Cuál es el rol que van a adoptar para fijar pautas de desarrollo que incluyen a las mayorías?, ¿Qué políticas podrían implementar en forma conjunta para amortiguar las desigualdades sociales?, ¿Qué articulación entre

el Estado, sociedad y mercado se puede establecer para lograr la mayor equidad posible?.

El Tratado de Asunción, firmado en la ciudad de Asunción el 26 de marzo de 1991, ratificado por la ley 23.981 en Argentina, dice en sus considerandos: «...la integración constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social ...» y más adelante «...de promover el desarrollo científico tecnológico y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes...»²

Frente a este discurso, en el momento de debatirse el Tratado, si bien había una clara actitud integracionista, algunos legisladores plantearon la necesidad de regular este proceso de integración preocupados por la probable exclusión de regiones y sectores sociales de nuestro país y por la aceleración de los plazos. Solicitaban diseños y prioridades en la definición de las políticas macroeconómicas porque ya se visualizaba en el modelo, grandes desajustes por la escasa intervención del Estado.³

A modo de ejemplo de los dos planos que se manejaban entre los objetivos del texto del Tratado y la realidad, con respecto a la educación y al diferente impacto que tendría este proceso de integración en las diferentes regiones, es lo que se deduce de la intervención de un legislador que respondía, con cierta ironía, a otro que sostenía las bondades inherentes a este proceso «... el diputado hizo referencia a la posibilidad de que los chicos de nuestro país aprendan a hablar en portugués. También tendríamos que lograr que los alumnos de mi escuela, argentinos, aprendan a hablar el castellano...»⁴

Esta referencia nos muestra la distancia que existe entre el discurso y la realidad, hecho que se afianza más cuando leemos que en el acuerdo firmado por los Ministros de Educación de los cuatro países en julio de 1991 proponía: a) formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, b) capacitación de los

² Anales de Legislación Nacional, Tomo ADLA, LI-C, pp. 2889 y sgtes.

³ Intervención de los diputados Caputo, Cafiero y Guerrero. Diario de Sesiones de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 14 y 15 de agosto de 1991, págs 2425 y sgtes.

⁴ Diario de Sesiones de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 14 y 15 de agosto de 1991, págs 2435 y sgtes.

recursos humanos para contribuir al desarrollo y c) armonización de los sistemas educativos. Esto, más sucesivas reuniones en el área de educación, finalmente, se tradujo en la aprobación del Plan Trienal para el sector educativo en junio de 1992.⁵

Frente a esta propuesta concreta, naturalmente el primer interrogante a responder es: ¿con qué recursos?

Si analizamos los porcentajes del PBI que habían asignado para educación los países firmantes para los años 1990 y en el caso de Argentina para los años 1991-1993, podemos advertir que ningún plan educativo que apunte a desarrollo se puede llevar a cabo con estos porcentajes.

PORCENTAJE DEL PBI DESTINADO A EDUCACION

	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
1990	1,45	4,6	3,1	1,1
1991	12(*)	—	—	—
1992	0,96	—	—	—
1993	1,02	—	—	—

Fuente: Los datos para Argentina de los años 1990, 1992 y 1993 fueron extraídos de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación, 1993. mimeo. y el año 1991 es elaboración propia en base al presupuesto del mismo año (en este año el indicador es % del presupuesto nacional). Los datos para Brasil y Uruguay fueron extraídos del Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1994 y para Paraguay de indicadores para educación de la Revista INTAL N° 193, año 1993.

La Organización de Naciones Unidas para la Educación sugiere que los porcentajes asignados a educación deben oscilar entre 5% o el 6% del PBI, para lograr así, una educación equilibrada y que apunte a la formación integral de la población.⁶

⁵ Firma del acuerdo por los cuatro Ministros de Educación de la propuesta elaborada en la Reunión Preparatoria de la Dimensión Cultural y Educativa de Mercosur realizada en Asunción en julio de 1991.

⁶ UNESCO. Manuel des Statistiques de la education. Imprimerie A. W. Sythoff. Leyde, París 1961. pp. 217

Las dudas que se planteaban en algunos sectores políticos con respecto al modelo elegido, se verifican en la realidad con respecto a la concentración de la riqueza, uno de los elementos claves de la exclusión social.

Al respecto, a cuatro años de la firma del Tratado podemos corroborar los siguientes aspectos. Según un documento del Banco Mundial en Argentina, el 20 % de la población más rica se queda con el 51,6 % de la riqueza que el país genera anualmente y en Brasil, el 67,5 %. En el informe se publican estadísticas de 55 países, sólo en catorce de ellos se verifica que la quinta parte más rica se apropia de una porción más grande que en la Argentina y Brasil figura como el país con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza.⁷ En ningún país desarrollado se verifica una distribución similar.

En la base de la política tributaria vemos también una distorsión que contribuye a la inequidad social. La presión tributaria estaba distribuída de esta manera:

RECURSOS TRIBUTARIOS EN RELACION AL PBI

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
	%	%	%	%
Imp. Dir.	12	16,6	13,8	10,4
Imp. indir.	37,5	39,3	32,5	43,9

Fuente: Los porcentajes de impuestos sobre PBI, están elaborados en base al Informe de CEPAL, 1991.

La presión fiscal (recursos tributarios en relación al PBI) está compuesta mayoritariamente por impuestos indirectos, la relación con los países desarrollados es inversamente proporcional, los mayores componentes de la recaudación total son impuestos personales sobre la renta, los de seguridad social y sobre las ventas. Los impuestos personales representan el 27 % de los impuestos totales y la seguridad social el 31 %.⁸

⁷ Informe Anual sobre el Desarrollo 1993, Banco Mundial, pág. 302.

⁸ Informe Anual sobre Desarrollo, Banco Mundial, 1988, pag. 82

Hay quienes sostienen que los impuestos no deben ser un instrumento de nivelación social como respuesta a los que sostienen que una estructura tributaria indirecta es regresiva porque grava, proporcionalmente más, a los más pobres que a los ricos. Los primeros adoptan la teoría de la «doble vía», que sostiene que en el diseño impositivo debe primar la facilidad de recaudación y que las desigualdades deben atenuarse mediante el gasto público.

En Argentina cuyo equipo económico adhiere a esta teoría, paradójicamente, el gasto social también es regresivo:

IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PUBLICO SOCIAL
En Porcentaje y en pesos de 1991 per capita

	1	2	3	4	5
A+B	22,12 % \$ 778	18,42 % \$ 866	21,70 % \$ 923	19,05 % \$ 963	18,71 % \$ 1118
A	31,80 % \$ 487	17,96 % \$ 369	22,32 % \$ 415	15,93 % \$ 353	11,99 % \$ 398
B	14,70 % \$ 290	18,76 % \$ 497	21,24 % \$ 509	21,45 % \$ 611	23,85 % \$ 513

ACLARACION:

- A+B Total del gasto público
- A sectores sociales (educación, salud, vivienda, cultura, agua, servicios sanitarios, etc).
- B Seguridad social (jubilaciones y obras sociales).

Cada columna representa a las franjas sociales: desde la 1 que agrupa al 20% de personas más pobres hasta la 5 con el 20 % de la población más rica.

La primera fila de cada una de las tres agrupaciones muestra las distribución porcentual de cada tipo de gasto .

La segunda fila muestra el gasto per cápita para cada una de las franjas.

La diferencia se explica porque en los hogares pobres vive más gente que en los ricos.

Fuente: Datos extraídos del Informe Económico del diario Página 12 del 21 de setiembre de 1994, en base al trabajo «The Surfacing of Argentine' Poor: a profile», elaborado por el Departamento de Operaciones de América latina y el Caribe del Banco Mundial, coordinado por Evangeline Javier, que contó con la colaboración de la Secretaría de Programación del Ministerio de Economía.

Se desprende este cuadro que del total de las erogaciones del Estado corresponde \$778 a la franja más pobre, el beneficio para los más ricos es de \$1118.

Otro ejemplo de la ausencia de políticas estatales es lo sucedido a fines de marzo de 1995 cuando observamos que los dos socios más grandes del MERCOSUR toman medidas no consensuadas en el bloque porque «... quieren tener las manos libres para manejar sus políticas de comercio exterior. Domingo Cavallo y su colega Pedro Malan tomaron decisiones de cambiar las reglas de juego en el bloque. A uno lo mueven las urgencias fiscales, al otro, la necesidad de apuntalar la estabilidad...»⁹

Este cambio consistió por parte de Argentina en reimplantar la tasa de estadística y elevar los aranceles de una serie de productos, no como una medida de protección a la producción, sino para saldar las cuentas fiscales. Por su parte, Brasil aumentó los aranceles de automóviles y electrodomésticos (los lleva a 70%, como en la época más proteccionista). «... En Brasilia lo dijeron claramente: no quieren terminar el año con desequilibrios en la balanza comercial. Pero el Brasil hizo algo más. Le pidió a sus socios del MERCOSUR que le den carta blanca para manejar su política arancelaria...»¹⁰

Estas medidas nos hablan más de políticas nacionales destinadas a solucionar aspectos coyunturales individuales que de políticas concertadas para el desarrollo de la región.

La prioridad de los países miembros no debe considerar el comercio exterior como el elemento fundamental para la inserción en el mercado internacional. Sin una política industrial activa, con un Estado que especifique objetivos que tiendan a una estrategia de competitividad sistémica y el mantenimiento de ventajas comparativas en sectores predeterminados, la mayor apertura va a producir efectos regresivos en la estructura industrial.¹¹

Al no existir un diseño de política industrial conjunta, los sectores de las pequeñas y medianas empresas no pueden resistir el

⁹ Diario Clarín, Sección Economía, 31 de marzo de 1995, pág. 41

¹⁰ Diario Clarín. Idem. Ant.

¹¹ MORON DE MACADAR, B. «El Comercio Internacional y la propuesta neoconservadora del Mercosur» en Revista Nueva sociedad, N° 133. año 1994, pp.117

proceso.

En la agricultura el problema no es menor, la concentración en los sectores de insumos y agroalimenticios se agrava, la regresión y la dispersión de los pequeños productores menos preparados por la falta de asistencia estatal para enfrentar la competencia, tenderá a agravar los problemas sociales de las migraciones y de la crisis de la pequeña producción.¹²

No existiendo una política de reconversión común, difícilmente habrá una política agrícola para el MERCOSUR, lo cual deja esta actividad en una situación desprotegida. Este sector por las características que tiene, no aguanta una apertura brusca. Como ejemplo, para abonar esta tesis, advertimos que en el Tratado de Roma ya se consideraba el tratamiento preferencial en este sector, estableciendo las bases para una política agrícola común.

A nivel político, el MERCOSUR refuerza la opción neoliberal del Estado mínimo. Los países miembros se rehusan a utilizar su capacidad de intervención reguladora en el proceso de integración, permitiendo que la reestructuración productiva sea conducida por la lógica de los mercados.

En los demás sectores tampoco se le otorga un tratamiento conjunto como subregión para atender a los conflictos que van apareciendo en el contexto del MERCOSUR. La Comisión Parlamentaria Conjunta mencionó lo positivo que sería crear un Fondo de Reconversión Común, pero como se trata de un órgano consultivo sin ningún poder ejecutivo, eso no se ha plasmado en los hechos.

Esto último nos lleva también a mencionar otra falencia, resultado de la falta de voluntad política puesta por los cuatro Estados miembros con respecto a la presencia de organismos supranacionales. Sabemos que si el diseño del modelo de integración se entiende como parte integrada a un modelo de desarrollo global de la subregión, la presencia de los mencionados organismos es imprescindible.

¹² Cfr. ALIMONDA, H. « O Mercosul: perspectivas para sociedade e para política », en Indicadores Económicos FEE, vol. 20, N° 1, año 1992.

3. CONCLUSIONES

Analizado el rol que ha desempeñado el Estado en el proceso de integración -incluido dentro de un nuevo estilo de crecimiento o de inserción en la economía internacional- a la luz de los criterios metodológicos explicitados más arriba, se observa una estrecha relación entre el desarrollo del capitalismo, los grupos económicos que hegemonizaron el proceso y el rol que le asignaron al mismo.

En las distintas etapas de crecimiento, el Estado fue un instrumento de intervención social de las élites que dirigían los procesos, aportando las «externalidades» necesarias para que el modelo elegido funcione.¹³

En la primera etapa, que comienza en el último cuarto de siglo XIX, el modelo agroexportador adoptado, dadas las condiciones en las que los países miembros podían integrarse en el mercado mundial de la época -creando un sistema productivo que significaba la confluencia de unidades de producción y un tejido de interrelaciones- necesitó la consolidación de un Estado que garantizara la seguridad de la propiedad privada y las transacciones comerciales.

El Estado ocupó territorio, aplicó políticas migratorias, intervino con medidas fiscales y bancarias, fue el encargado de la instrumentación política para atraer y garantizar las grandes inversiones de capital extranjero que el nuevo sistema productivo necesitaba: puertos, ferrocarriles, etc; y además, al capital extranjero, le aseguraba su inversión con cláusulas de garantía del Estado nacional, establecidas por contrato.

Este modelo de apertura comercial respondía a las necesidades de las economías centrales en tanto eran consumidoras de productos primarios y exportadoras de productos manufacturados.

Agotado este modelo, a partir de 1930, frente a la crisis internacional se adopta el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este nuevo orden no se constituye en forma inmediata, sino, que manifiesta desequilibrios y desajustes. Nueva-

¹³ DORFMAN Adolfo, «La Industrialización Argentina en una Sociedad en Cambio. Reflexiones sobre nuestro desarrollo industrial en el dinámico contexto del mundo». En Revista Realidad Económica N° 112, año 1993, Buenos Aires, pp. 69/160.

mente va a ser el Estado el que instrumenta un conjunto de medidas, interviniendo en la política arancelaria, en el manejo del crédito y tipo de cambio, en la creación de juntas reguladoras que controlaban los niveles de producción, en la creación de entidades bancarias y en el diseño de políticas de empleo y distribución del ingreso.

En este modelo, el mercado protegido de los países periféricos servía a los intereses de las filiales de las empresas transnacionales que se instalaron en estos países. Fue también el Estado que garantizó este funcionamiento proteccionista.

En esta tercera etapa, frente a la crisis internacional de los años setenta -y agotado el modelo de sustitución de importaciones-, el Estado es el encargado de reconversión de la estructura productiva para lograr una mejor inserción en la economía internacional.

La etapa actual de competencia oligopólica de las empresas transnacionales en busca de los mercados globales, exige la reducción de las barreras arancelarias en los países de la periferia y el modelo de acumulación reemplaza al mercado interno por el comercio exterior.

Esta reconversión determina, naturalmente, una rearticulación entre los diferentes grupos económicos hegemónicos, el Estado y la sociedad civil. El Estado debe arbitrar entre los diversos intereses de las clases dominantes y la sociedad en su conjunto, de modo tal, que los conflictos emergentes de esta reconversión no amenacen el sistema global.

Como en este modelo, la acumulación depende del excedente del mercado internacional, los ingresos de los sectores asalariados y las clases medias no son considerados parte de ese proceso, sino que son considerados gastos que deben achicarse para ser competitivos; los pequeños y medianos productores que producen para ese mercado, reducen su capacidad de acumulación por la escasez de demanda, lo que obviamente imposibilita su reconversión para adaptarse al nuevo patrón, de modo que no son competitivos y desaparecen.

La reconversión del Estado tiene dos vertientes, por un lado, con la privatización del sector público y la desregulación de los mercados financieros determina un mejor posicionamiento de los grupos económicos relacionados con el mercado internacional y, por otro lado, mantiene un férreo control estatal sobre los salarios que a

pesar de los programas antinflacionarios puestos en práctica no han acompañado a los precios ni a la productividad.

En el actual diseño, el MERCOSUR, es funcional al sistema. Los cuatro países que lo componen han implementado procesos de ajuste y apertura desde el año 1990 hasta la fecha, esos ajustes se han hecho bajo el supuesto ideológico neoliberal del Estado. De modo que, al perder poder de intervención reguladora, el proceso de integración va a depender de la lógica de los mercados.

De lo enunciado hasta aquí, podemos deducir que el rol desempeñado por el Estado de los países periféricos, en las etapas enunciadas, está estrechamente ligado al desarrollo del capitalismo internacional. Fue evolucionando, priorizando la relación de las clases hegemónicas con vistas a su inserción en la economía internacional antes que modelos de desarrollo. Aún en Brasil, donde la esta relación se manifiesta de modo diferente al resto de los países que conforman el MERCOSUR, determinando un modelo de crecimiento más dinámico, la sociedad en su conjunto, no participa de este fenómeno.

Así como la formación de los estados nacionales respondió a las necesidades de los países centrales en la etapa del desarrollo capitalista por la que atravesaban, hoy estos procesos de integración vistos como ampliación de los mercados son funcionales a las economías centrales por el fenómeno de la globalización.

¿Por qué sostenemos que este modelo de Estado es excluyente y no es un instrumento para el desarrollo?. Porque no se cumplen los siguientes presupuestos:

a) La ausencia de políticas conjuntas en los sectores enunciados y la aceleración que se le ha impreso a este proceso de integración conducen al agravamiento de las desigualdades regionales. La condición de libre mercado que tiene este proceso de integración determina, inevitablemente, que los capitales confluyan a los polos de desarrollo acentuando este fenómeno ¹⁴.

¹⁴ MORON de MACADAR. Idem. pp. 64.

Haciendo historia comparada, podemos afirmar, que esta realidad sería la reedición de la destrucción de las economías manufactureras regionales en el período de vigencia de la apertura al comercio internacional en el siglo XIX, como exigencia del modelo agroexportador.

Hoy, la región es el espacio de disputa comercial para los grandes grupos económicos internacionales, la compra de paquetes accionarios por parte de europeos, japoneses y norteamericanos. Parece un nuevo Yalta, en un escenario y tiempo, donde han cambiado los actores y las condiciones, pero, así como aquel encuentro significó el reparto del mundo entre las potencias emergentes de la Segunda Guerra Mundial, hoy, la misma filosofía subyace en la lucha de las potencias hegemónicas para un mejor reposicionamiento en la economía internacional.

b) La complejidad de los programas de ajuste adoptados, que hoy siguen siendo prioritarios en los países miembros, lentifica la coordinación de políticas macroeconómicas y no permite la profundización del proceso de integración. (Ver cuadro de política tributaria y gasto social).

c) El modelo de integración está pensado en términos de inserción en el mercado internacional; en consecuencia la asignación de recursos para políticas sociales son consideradas como un gasto no productivo.

d) El carácter regresivo de los sistemas tributarios de los cuatro países, determina que los grupos medios e inferiores sean los que más pagan y los grupos de mayor riqueza sean los mayores beneficiados de esta política.

e) Desde la firma del Tratado de Asunción, los países miembros no han consensuado una política industrial orientada al MERCOSUR. A este respecto, se necesitarían políticas económicas dirigidas a lograr un importante nivel de ahorro interno, aumentando los ingresos públicos a través de impuestos directos, pero, para esto, indefectiblemente, se deberían armonizar las políticas tributarias, con el objetivo de evitar la diversificación de los programas de inversión.

f) No se ha producido por parte de los Estados ninguna mención al tratamiento en conjunto de la deuda externa de los mismos. Se continúa negociando el pago de la misma en términos individuales.

g) El no tratamiento del tema de la supranacionalidad constituye un elemento más para dudar del grado de profundización que quiere lograrse con este proceso de integración. Si el objetivo es, tal cual lo explicita el Tratado de Asunción, un Mercado Común, los órganos intergubernamentales y el mecanismo de solución de controversias establecido en el Protocolo de Brasilia no son suficientes.

Retornando al planteo inicial y después de analizar el rol del Estado en el proceso de integración de Mercosur, podemos llegar a dos conclusiones: el modelo elegido es excluyente y el Estado como escenario de relación de clase, sigue cumpliendo con el rol que tan claramente describió el padre del liberalismo «...El Gobierno civil, en cuanto a la parte que tiene de protección para la seguridad de la propiedad y dominio, fue establecido en realidad para defender al rico contra el pobre...»¹⁵

Y esto nos lleva a la segunda conclusión donde se sostiene que este modelo se viene gestando desde la década del sesenta en Brasil con la caída del gobierno de Joao Goulart en Brasil y en los setenta, de los gobiernos constitucionales de Argentina y Uruguay. Se pone en evidencia, nuevamente, el papel de clase del Estado. Se necesitaba un instrumento represivo para contener las pujas distributivas y, de ese modo, funcionalizar al Estado para un nuevo proceso de acumulación capitalista.

¹⁵ SMITH, A. «Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones». Editorial Bosch, Barcelona, 1947, Volumen III, Libro V. pp. 29.