

Integración y regulación: una comparación entre la Unión Europea y el Mercosur*

Joachim Beck **

Durante los últimos años fueron registrándose intentos de integración tanto en el centro como en la periferia. La Unión Europea (UE) materializó el proyecto de la formación de un Mercado Único y firmó el Tratado de Maastricht con el que se prevé a la vez la introducción de una moneda única y una mayor concertación de las políticas del exterior y de seguridad. En el Cono Sur se estableció el Mercosur.

Por su carácter ahistórico y economicista, la tradicional teoría neoclásica de la integración regional no es apta para explicar el reciente auge de procesos de integración regional. La integración regional no es un proceso meramente económico, sino un proyecto político basado en ciertas realidades económicas. Por eso, se precisa una concepción teórica que permita captar las diferentes lógicas articuladas, diferencias debidas a los cambios del espacio económico y de la territorialidad de regulación política en una perspectiva histórica. La teoría de la regulación está construida a partir de estos conceptos.

Los regulacionistas entienden el desarrollo del capitalismo como una secuencia de formaciones históricas internacionalmente diferenciadas evolucionando através de crisis y conflictos sociales (HIRSCH, 1990; p.17, THÉRET, 1992, p.189). En situaciones de crisis estructurales, la situación histórica parece más, abierta" (FIORI, 1995). Los actores sociales tienen que desprenderse de sus segmentadas pautas de acción y tienen que desarrollar

* Una versión preliminar fue elaborada en el marco de la red ALFA "Mercosur-UE". Agradezco a Jaime Behar, Dieter Boris, Luiz Faria, Andreas Novy, Mario Rapoport, Werner Raza y Bruno Théret por sus comentarios y a Alexandra Strickner y Laura Suárez por la traducción parcial y la asesoría lingüística.

** Wirtschaftsuniversität Wien, Viena/Austria.

e implementar nuevas estrategias para imponer su salida de la crisis. Las diversas estrategias, muchas veces opuestas, pueden resultar en prolongados períodos de inestabilidad económica, política y social o eventualmente en „la estabilización sobre un período bastante largo de la distribución del producto entre el consumo y la acumulación. Esto implica una cierta correspondencia entre la transformación de las condiciones de producción y de reproducción de los asalariados, pero también ciertas modalidades de articulación entre el capitalismo y otros modos de producción en una ‘formación económica y social nacional’, entre el interior y el exterior de la formación económica y social considerada" (LIPIETZ, 1986; p.15, ver también BOYER, 1987; p.45-47). Un tal régimen de acumulación" precisa para su estabilización de un conjunto de instituciones, normas y procedimientos, más o menos formales, que conducen a los actores colectivos e individuales a comportarse coherentemente con la continuidad de la formación socio-económica. Los regulacionistas llaman a ese conjunto, modo de regulación" (BOYER, 1987; p.48-60, LIPIETZ, 1986; p.15-16, FARIA, WINCKLER, 1994; p.417, ver también BOYER, SAILLARD, eds., 1995). Sus formas institucionales interrelacionadas son el estado, la relación salarial, la restricción monetaria, la forma de competencia y la adhesión al régimen internacional.

Un régimen de acumulación como éste puede agotarse. Los comportamientos de los actores sociales cambian paulatinamente aún en períodos de estabilidad, modificando tanto el régimen de acumulación como el modo de regulación. Estas modificaciones graduales pueden desembocar en cambios estructurales, provocando fuertes desajustes. En tales situaciones el potencial de crisis del capitalismo está activado aunque en forma históricamente específica (ver BOYER, 1987; p.64-72, OMINAMI, 1986; HÜBNER, 1990).

Espacialmente los análisis regulacionistas están centrados generalmente en el estado nacional (ver BOYER 1987; BOYER, SAILLARD, eds., 1995), pero las diversas formaciones nacionales están articuladas internacionalmente en una desigual división de trabajo e insertadas en modos internacionales de regulación (ver MISTRAL, 1986, THÉRET, 1996) que inciden sobre las estrategias de los diversos actores sociales (ver COX, 1987). A su vez, las estrategias de acumulación del capital y las estrategias políticas de todos los actores sociales tienen implicaciones tanto para el espacio económico como para la territorialidad de regulaciones políticas. Ciertas configuraciones de espacio económico, de territorialidad de la regulación política y de la distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales favorecen a ciertos grupos sociales perjudicando a otros.

Siguiendo el hilo conductor del concepto regulacionista y específicamente de los debates regulacionistas sobre procesos de integración regional (ver BOYER, 1993, RÖTTGER, 1993, JESSOP et al. 1995, MAZIER, 1995, FARIA, 1996), el presente trabajo analiza las diferencias y similitudes entre los determinantes de los niveles territoriales de regulación y su desarrollo, en un modelo de integración regional de países capitalistas pertenecientes al centro, como la UE, y en un proyecto de cooperación regional de países capitalistas pertenecientes a la periferia, como el Mercosur, partiendo de una análisis de los regímenes de acumulación de las respectivas interdependencias económicas regionales.

Régimen de acumulación e interdependencia económica regional

La integración regional en Europa del Oeste logró una base material estable a través del régimen de acumulación fordista de la posguerra. El régimen de acumulación anterior se había caracterizado por una fuerte extraversion y un mercado interno relativamente pequeño. Por el tipo de correlación de fuerzas en la sociedad seguía existiendo un sector de carácter pre-capitalista importante, que presionaba sobre los sueldos del sector productivo capitalista. El sistema de seguridad social todavía no se había desarrollado suficientemente para compensar de forma efectiva las fluctuaciones de la demanda. La creciente producción en masa, logrado por cambios tecnológicos y organizativos, no había encontrado la demanda en masa necesaria. Por eso, la dinámica capitalista había estado arraigada a la industria de los medios de producción. La producción industrial se orientaba en gran parte hacia la exportación - sobre todo en los países de la semiperiferia. El capital, por no encontrar posibilidades de inversión suficientemente rentables en algunos países de Europa del Oeste, también se exportaba - sobre todo hacia la semiperiferia, especialmente en forma de capital financiero. Por el nivel de tecnología y de estructura de los ramos, el nivel de las inversiones industriales directas no era muy importante (ROTH, 1984).

El comercio intraeuropeo y los flujos de capital eran bastante importantes ya antes de 1945, pero estaban estructurados a partir de la división laboral interindustrial entre países del centro y la semiperiferia. Esto produjo que el

interés de los países del centro se haya dirigido más hacia el aumento de la influencia en la (semi-)periferia o la expansión de manera colonial, que hacia una cooperación regional sobre una base de igualdad. Esta situación derivó en un conflicto entre los países centrales, que se acentuó más agudamente por los espacios en Europa del Este y Sureste y Rusia. La expresión más clara de este afán de expansión, fue la política bélica de la Alemania fascista.

Como consecuencia de las crisis del período entre las dos guerras y en un contexto de una competencia sistémica más fuerte, también las fuerzas conservadoras consentían una reorientación de las políticas económicas y sociales en el período de la posguerra. A este acuerdo también los grupos de capital opositores tuvieron que sumarse en un primer momento, ya que las interdependencias del mercado mundial se habían debilitado. La estabilización y creación de una demanda en masa se logró a través de una política de conjuntura con rasgos keynsianos, el cambio de las relaciones laborales y la ampliación del estado de bienestar. El compromiso socialdemócrata permitió el desarrollo del mercado interno, con el cual desapareció el sector pre-capitalista. A la expansión del mercado interno se sumaron los logros del sector industrial respecto de las ventajas de escala en la producción y del crecimiento enorme en la productividad. Este último fue mucho más alto, en ese momento, en los países de Europa del Oeste que en Estados Unidos. Las exportaciones hacia países fuera del centro capitalista, en donde el mercado interno también se expandía, posibilitaron aún más el aprovechamiento de economías de escala. Fue así como a partir de los años 50 el comercio intraindustrial de Europa crecía. Entre 1958 y 1972 la parte de las exportaciones realizadas dentro de los países de la Comunidad Europea (CE) aumentó de 30 a 50 por ciento en relación al total de exportaciones efectuadas por la CE (BUSCH, 1991, p.18). Dentro de un marco de "competitividad monopolista" (ROTH, 1984) siguieron inversiones intraindustriales directas. Todos estos elementos constituyeron la base material de la integración en Europa del Oeste, capaz de sustentar todo un proceso de interdependencia económica creciente.

A fines de los años 60/principio de los 70 se agotó el modelo de desarrollo fordista. El desarrollo del mercado interno se terminó (LUTZ, 1989), el paradigma tecnológico llegó a sus límites y el crecimiento de la productividad disminuyó. Durante ese período fueron fortaleciéndose los sindicatos y nuevos movimientos sociales, cuya militancia también fue aumentado. Las reacciones más importantes a esta crisis del fordismo por parte del capital fueron las siguientes:

- la reacción más significativa, y además típica para cada caso de agotamiento de un modelo de desarrollo, fue el aumento de las inversiones en activos financieros a corto plazo en mercados financieros cada vez más globalizados. Esta globalización del mercado financiero pudo realizarse por el cambio tecnológico en el área de las telecomunicaciones y la implementación de medidas de liberalización políticamente impuestas. La demanda de capital financiero vino de países que quisieron aumentar su competitividad internacional en el sector militar, como por ejemplo los Estados Unidos en los años 80, o en el sector económico, como los países del Tercer Mundo. Las fusiones empresariales y la especulación inmobiliaria y de divisas también fueron destinos de este capital financiero (ver ARRIGHI, 1994, AGLIETTA 1993). Las transacciones de divisas se separaron cada vez más de los flujos internacionales de capital mercantil y productivo. Los tipos de cambio reflejaron cada vez menos los "fundamentales" económicos (AGLIETTA, 1995; p.101);
- las empresas racionalizaron y flexibilizaron parcialmente la producción. A esto se sumó la reestructuración geográfica de la producción con los claros objetivos de estar presente en el mercado destinado y de aprovechar de las diferencias en las estructuras productivas regionales y los patrones de regulación con la intención de bajar los costos (a partir de 1986 esto también empezó a ser válido para el sector de servicios, ver Chesnais (1994). Esta reestructuración tuvo un carácter transnacional, aunque en cuanto a las producciones "Just-in-Time" la cercanía geográfica de los recintos productivos jugó un rol importante a la hora de decidir sobre la localización de los mismos. Otra determinante en relación a estas decisiones fue las inseguridades del tipo de cambio, como consecuencia de la liberalización y globalización del capital financiero, que influyeron sobre todo en los flujos de capital entre las tres regiones de Europa del Oeste, América del Norte y Japón (ANDREFF, 1996). La internacionalización del capital productivo se concentró cada vez más en estas tres regiones. En el período de 1986 a 1990 el capital europeo concentró sus inversiones especialmente dentro de la misma Unión Europea, como producto de sus expectativas por conformar el mercado unificado.

Durante las últimas dos décadas, puede constatarse en general una extraversion creciente del régimen de acumulación y una desvalorización del

mercado en masa estable. Como consecuencia de la reestructuración, la parte del comercio intraeuropeo en el comercio europeo total bajó desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta, para después subir otra vez ligeramente (BUSCH, 1991; p.27, CHESNAIS, 1994; p.197). Los flujos del capital productivo no dejaron reconocer un patrón regional estable, pero el resultado fue un aumento de la concentración económica de capitales dentro de la Unión. Los flujos del capital financiero debilitaron potencialmente la interdependencia económica dentro de la Unión Europea, dividiéndola tendencialmente en el bloque del marco alemán y en la periferia (Süddeutsche Ztg, 1994; p.33, Monde, 1995; p.17, ver también ARROWSMITH 1995). El cambio de las estrategias del capital y de los patrones de regulación estatal tuvo como consecuencia - en contraposición a la era fordista - una acentuación de las disparidades regionales, aunque con patrones regionales parcialmente cambiados (DUNFORD, 1994).

En cambio, el régimen de acumulación en América Latina, que se caracterizaba por un "fordismo incompleto", inició una dinámica de interdependencia regional mucho menos fuerte (Lipietz 1986). Este se estableció como consecuencia de la crisis económica mundial en el período entre las dos guerras y de una protección involuntaria, otorgado por un bloque social compuesto por partes de la oligarquía exportadora, por un capital industrial emergente y por sectores de la clase media y obrera. El Estado, apoyado por estos grupos, inició una política industrial activa basada en la sustitución de importaciones y creó condiciones laborales más estables y altamente reguladas por una parte de los trabajadores. Pero el fordismo en América Latina quedó incompleto en un doble sentido. La sustitución de importaciones se limitó en gran parte a la industria de bienes de consumo, de la cual el capital transnacional fue apropiándose cada vez más, aunque con distintos matices según los países. El desarrollo de una industria de bienes de capital a nivel local no encontró un respaldo ni del capital nacional ni del capital extranjero. Una ampliación de la sustitución de importaciones hubiera significado en muchos casos la debilitación del flujo comercial (CADEMARTORI, 1972), elemento considerado como segundo pilar primordial por el capital nacional y hubiera exigido al mismo tiempo requerimientos técnicos y organizativos más altos. La producción de bienes de capital en el Tercer Mundo no fue compatible con las estrategias de las empresas transnacionales. Solamente en Brasil se estableció una estructura productiva relativamente completa como consecuencia de una política industrial activa (FARIA, 1995). Pero también en este país, como en el resto de la región, la extensión de condiciones salariales del tipo fordista se quedó

incompleta (OMINAMI, 1986, ABOITES et al., 1995). Gran parte de la población trabajadora quedó ligada a la pequeña producción mercantil, limitando el desarrollo del mercado interno.

Esta evolución económica derivó en un tipo de comercio con características más interindustriales que intraindustriales entre los países latinoamericanos, con excepción parcial de Brasil, en donde las exportaciones de bienes industriales aumentaron significativamente durante los años 80 (ver FARIA 1995, FERNANDES, 1995). La poca profundización de los mercados internos frenó el desarrollo del comercio regional intraindustrial (comercio Brasil/Argentina ver p. ej. MACADAR, 1994; p.109 f.). Los tipos de cambio fueron la determinante central del desarrollo comercial a nivel intraregional (RAPOPORT, MUSACCHIO, 1993). El desarrollo industrial fue apoyado en gran parte por las empresas transnacionales, y por esto la penetración mútua del capital productivo también se quedó a un nivel muy bajo. La infraestructura existente tampoco sustentó el desarrollo del comercio y del flujo de capitales a nivel intraregional. Las bases materiales para una integración regional eran entonces bastante débiles, no solamente en comparación con Europa del Oeste, sino también en comparación con la Asia Oriental de los 80. Ahí la estrategia de industrialización conoció un fuerte desarrollo del mercado interno y una sustentación muy importante por parte del capital local. La debilidad de la base material pudo verse más allá en la enorme fragilidad de los proyectos de integración en América Latina durante los años 60 y 70.

En los años setenta, y a veces ya con anterioridad, el „fordismo incompleto“ latinoamericano llegó a sus límites, tanto internos (el mercado restringido) como externos (desequilibrios de la balanza de pagos y creciente endeudamiento externo). El rasgo más sobresaliente de las posteriores décadas fue la “financiarización” de las economías latinoamericanas. El capital de ramas de exportación se vio favorecido en detrimento del capital orientado hacia el mercado doméstico a través de políticas neoliberales (ver FOXLEY, 1988). Las consecuencias fueron la fragilización de la estructura industrial, cuya articulación interna se vio debilitada, los cambios de la división regional de trabajo y una significativa redistribución de ingresos (ver VILAS, 1994). En contraposición a los caminos de desarrollo de otros países latinoamericanos, la estructura industrial brasileña sobrevivió básicamente intacta durante los años ochenta (FARIA, 1995; MARQUES-PEREIRA, THÉRET, 1995). Esto tuvo que ver con el carácter fragmentado del estado brasileño. Diversas fracciones del capital tuvieron privilegiados canales de acceso a variadas islas del archipiélago estatal brasileño, resultando en “políticas ad hoc” (FARIA, WINCKLER, 1994,

p.439; ver también FIORI, 1995; MARQUES-PEREIRA-THÉRET, 1995). Ninguna fracción de capital logró prevalecer nítidamente con sus intereses, ni tampoco el Estado fue capaz de imponer una clara y coherente estrategia. La crisis del régimen de acumulación y del modo de regulación permaneció irresuelto.

Las consecuencias de las políticas neoliberales de los años ochenta, como son la destrucción del mercado interno y la penetración creciente del capital transnacional, no parecen sustentar una interdependencia a nivel regional.

En vista de la estructura productiva, Brasil parece más apto para aprovecharse del proceso de integración (ver MACADAR, 1994, p.112).

Además, "el énfasis exagerado de la integración de los mercados que caracteriza al Mercosur encuentra rápidamente obstáculos que bloquean el avance del proceso por causa de la distribución asimétrica de los costos y beneficios que ello ocasiona", subraya MACADAR (1994; p.111). Si el proceso de integración realmente arrancara, algunas regiones entre Buenos Aires y São Paulo se beneficiarían, en especial el centro-sur brasileño (DINIZ, 1995; p.425). Paraguay está bastante lejano de los centros económicos del Mercosur. En el pasado sirvió fundamentalmente como depósito debido a sus estructuras productivas poco desarrolladas. Uruguay está geográficamente cercano a los centros del Mercosur, pero a través del Tratado de Asunción su industria pierde algunas de las ventajas que había logradas en los años setenta con la firma de acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil, confrontándose ahora con una competencia más aguda (ver CAUMONT, 1994; BIRLE, WAGNER, 1993).

Los obstáculos más importantes de la integración a corto plazo son la fragilización financiera y los tipos de cambio. En el Mercosur existe una orientación a nivel nacional hacia una paridad fija con el dólar estadounidense, cuyas perspectivas de éxito a mediano plazo parecen dudosas. Los altos tipos de cambio perjudican a las estructuras productivas y son nocivos para la balanza de pagos con el resultante crecimiento del endeudamiento externo. Modificaciones unilaterales del tipo de cambio acarrearían alteración de la dirección de los flujos comerciales (y a veces también de los flujos de capitales) y por lo tanto, de las ventajas de la integración.

No obstante, la decisión política de hacer arrancar el proyecto del Mercosur, modificó parcialmente el comportamiento económico del capital transnacional y nacional. Se firmaron algunos acuerdos de cooperación al nivel regional (BIRLE, WAGNER, 1993). Pudo observar un significativo crecimiento de las inversiones directas intraregionales, aunque partiendo de un nivel muy

bajo (BEHAR, 1996; STATISTIC..., 1994; p.60-67, Wld Invest. Rep. 1995; p.83). El comercio intra-Mercosur se incrementó de 7.5% en el promedio de los años 1980-1988 a 12.4% en 1989-1993. Las cifras respectivas son para Argentina 10.1% y 19%, para Brasil 5.5% y 8.5%, para Paraguay 37.2% y 38.2% y para Uruguay 26.3% y 38.2% (BEHAR, 1996). Empresas transnacionales tuvieron un rol protagónico con una parte de 65% en las exportaciones intraregionales en 1993 (Wld Invest. Rep., 1995, p.83).

Regímenes de acumulación, integración regional y desplazamiento de los niveles de regulación

El cambio de los regímenes de acumulación y su articulación durante los últimos 25 años produjo un cambio en la estructura geográfica de la economía. Los flujos del capital financiero se globalizaron. La internacionalización del capital productivo y mercantil incluye primordialmente las regiones de la triada, con una acentuación explícita de los flujos de capital a nivel intraregional en Europa del Oeste y Asia Oriental. Las otras macro-regiones fueron tendencialmente marginadas. En muchos casos se puede ver una diferenciación entre las micro-regiones.

La reestructuración de la territorialidad de la regulación política se produce solamente de manera parcial en relación al cambio de la estructura espacial. La lógica espacial del capitalismo y la lógica territorial del estado burgués son diferentes. El primero tiene como objetivo la delimitación, el segundo la limitación (ver ALTVATER, 1987, GIDDENS, 1985). Por eso espacio económico y territorio político tendencialmente no son idénticos. La territorialidad de la regulación política es objeto de conflictos sociales y de estrategias socio-políticas. La debilitación de las interdependencias del mercado mundial, sobre todo en el área de los mercados financieros, fue consecuencia de la crisis económica mundial del período entre las dos guerras y de la segunda guerra mundial. Esta debilitación posibilitó una política reformista en los centros capitalistas y ciertas regiones del Tercer Mundo, como por ejemplo América Latina. Esta política estableció patrones de desarrollo del tipo fordista "completo" e "incompleto". En ese momento las relaciones económicas y políticas se concentraron a nivel del estado nacional. Esto favoreció la capacidad de articulación y de predominancia de las clases subalternas, ya que su poder de

negociación se encuentra más en el nivel local y nacional que en el internacional. La expansión sucesiva del espacio económico cambió la correlación de fuerzas hacia el capital. La internacionalización también tuvo consecuencias negativas para la fiscalidad del estado nacional (ver THÉRET 1995).

La parcial expansión del espacio político en Europa puede calificarse como una adaptación parcial a los cambios del espacio económico. Las relaciones económicas intra-europeas ya se habían desarrollado en los años cincuentas. Una meta tanto, de los capitales como de los gobiernos europeos, fue la creación de un espacio homogenizado que sustentara la acumulación del capital. También el gobierno de los Estados Unidos fue favoreciendo la integración europea ya desde los años cuarenta, con el objetivo de crear un espacio más amplio para las operaciones de sus empresas transnacionales. Los objetivos de la fundación de la Comunidad Económica Europea no se limitaron a sustentar la acumulación de capital, sino que además apuntaron a reducir las rivalidades dentro de la Europa del Oeste y a fortalecer su posición en la guerra fría (ver PERROUX, 1990, HARDACH, 1994, ROMERO, 1994). La estrategia de acumulación y el proyecto de integración regional se fortalecieron mutuamente, mientras que los proyectos de integración regional en América Latina tuvieron más un carácter marcadamente voluntarista.

El cambio en las estrategias del capital durante las últimas dos décadas modificó también la orientación de la política de integración regional. Tanto el capital como los gobiernos nacionales que participaron diseñaron un patrón de integración regional con el cual se intentó obtener, cada vez más, ventajas competitivas en relación con las otras regiones. Las medidas para el fortalecimiento de la competitividad en el sector productivo estuvieron parcialmente en contrapartida con el objetivo de atraer al mismo tiempo capital financiero (ver BECKER 1996). La concepción de la Unión Europea intenta fortalecer la competitividad del capital productivo europeo a través de la creación de un espacio económico unificado, tomando en cuenta al mismo tiempo la fragmentación del espacio social. El proyecto del mercado común, que fue preparado en estrecha colaboración con el sector empresarial, creó un espacio económico unificado, posibilitando el aprovechamiento de ventajas de la producción en masa a través de la optimización de las distintas condiciones de localización. Estos últimos eran parcialmente el resultado de la fragmentación del espacio social. Mientras que las regulaciones concernientes a la competencia se decidieron a nivel europeo, las concernientes al trabajo, al sistema social y a la ecología permanecieron a nivel nacional. Estas regulacio-

nes nacionales conocieron consecuentemente una fuerte presión competitiva hacia abajo. La repartición de las competencias a los distintos niveles de la regulación territorial ofrece la posibilidad de evitar la oposición de los sindicatos y los “nuevos” movimientos sociales en contra del desmantelamiento de regulaciones en el área laboral, social y ecológico (ver BECKER, 1996, ZIEBURA et al, 1992; p.84, STREECK 1995, 419). El debilitamiento de los parlamentos en la toma de decisiones políticas, que se produce a partir del desplazamiento de los niveles de regulación, también reduce las posibilidades de influencia de los viejos y nuevos movimientos sociales (BECKER, 1996).

Respecto al deseo de adhesión por parte de los gobiernos escandinavos y austríaco en los años 90 puede encontrarse dos motivos principales: la integración completa en el proceso de reestructuración industrial a nivel espacial y técnico-organizativo en Europa del Oeste y la apertura del anacrónico compromiso socialdemócrata a nivel nacional. Pero el espacio económico común conoció una fragmentación durante los últimos años, cuyo origen se encuentra en los flujos del capital financiero especulativo. El proyecto de la unión monetaria intenta resolver el problema de la inestabilidad de los tipos de cambio, sin tocar el tema de la libre circulación del capital. La realización de este proyecto es muy incierto. La participación de todos los países de la comunidad en un sistema monetario europeo parece imposible, de modo que la realización de éste formalizará la creación de una Europa de distintas velocidades. Las consecuencias para la cohesión de la UE no pueden preverse en este caso.

Otras inseguridades resultan de una posible expansión del proceso de integración europea hacia el Este. Esto implicará una creciente heterogeneidad estructural de la UE. La toma de decisiones de manera efectiva desde las instituciones existentes parece poco posible en este contexto. Una profundización de la integración sería impensable en el caso de una nueva expansión.

El estado nacional en Europa del Oeste perdió algunas posibilidades de regulación y su patrón de regulación se cambió. Esto es la consecuencia de las estrategias de distintas fuerzas sociales y del desplazamiento de las correlaciones de fuerzas entre los distintos grupos sociales. La regulación al nivel nacional no tiene más como objetivo la estabilización de la demanda en masa, sino que ahora intenta satisfacer los objetivos contrarios a la atracción del capital financiero volátil y al fortalecimiento de la competitividad internacional en el sector productivo. La creación de posibilidades de inversión favorables para el capital financiero está sustentado sobre todo por una

coalición entre intermediarios financieros y clases medias, mientras que la política para el fortalecimiento de la competitividad está más apoyada por una coalición entre empresas del sector productivo, que en algunos casos ya son inversores en los mercados financieros internacionales y de partes de los equipos centrales. Parte de los trabajadores y del creciente grupo de los marginados se encuentran cada vez más excluidos políticamente y ya no cuentan con la posibilidad de influir en decisiones políticas. La combinación de las políticas no es uniforme dentro de la UE. La priorización de medidas que favorecen al capital financiero o al capital productivo depende de las correlaciones de fuerzas sociales y de los distintos enlaces entre el capital bancario y el industrial. La política inglesa representa la orientación más extrema hacia el capital financiero, mientras que la política alemana todavía está orientada fuertemente hacia el capital productivo (ver AGLIETTA, 1993, RADICE, 1995). Los diferentes puntos de partida se reencuentran en la política nacional de la UE. Como consecuencia de la reorganización espacial y organizativa de los procesos de producción y de la debilitación de círculos productivos nacionales, se ofrece nuevos requerimientos, especialmente en el área infraestructural, y posibilidades de acción para las micro-regiones. El grado de autonomía de éstas, que tiene su origen en los distintos procesos de formación del estado nacional, muestra diferencias significativas. La orientación de la política micro-regional se caracteriza o bien por un sostén ofensivo de los procesos de reestructuración regional o bien por una adaptación pasiva (BENKO, LIPIETZ, 1995). El nivel micro está además confrontado con nuevas tareas, concernientes a la superación de los efectos socio-políticos provenientes de los procesos de marginalización. En los países donde la Izquierda está fuertemente debilitada a nivel nacional, ésta misma espera en sus posibilidades de participación más amplia con nuevas opciones de acción a nivel local. Pero el nivel micro-regional se ve confrontado con restricciones de acción significativas que provienen por una parte de las regulaciones de la UE (p. ej. concursos, subvenciones, empresas públicas) y por otra parte de un poder fiscal debilitado.

Comparando el Mercosur con la UE pueden encontrarse tanto similitudes como diferencias profundas en cuanto a los desplazamientos de los niveles de regulación. La base económica de la integración en el Mercosur es mucho más frágil que en la UE y las intenciones de integración en el Cono Sur son bastante contradictorias. Existe una posición conforme entre los gobiernos participantes del Mercosur respecto a los objetivos del fortalecimiento de la competitividad económica internacional y del poder de negociación política frente a los otros

bloques económicos. Pero no están de acuerdo sobre el modo de hacerlo. El gobierno brasileño aspira a una ampliación del mercado para la industria en su espacio nacional, manteniendo al mismo tiempo la protección aduanera para las ramas principales. De este modo, la industria brasileña podría aprovecharse de las crecientes ventajas de producción en masa y de una probable y más amplia diversidad de localizaciones productivas, sin que una redistribución del ingreso fuera necesaria. Al mismo tiempo el espacio económico se quedaría claramente limitado. En contrapartida, el gobierno argentino busca una eliminación máxima de la protección aduanera, haciéndose evidente la pregunta, para que serviría entonces la integración regional (ver MUSACCHIO, 1996). Los puntos de partida de los dos países son tan contrarios en los temas centrales de la política comercial, que es casi imposible que el Mercosur pueda tener una posición común (pensemos por ejemplo frente a la OMC (WTO) de manera que el logro del segundo objetivo, parece bastante dudoso (respecto a las diferencias entre Argentina y Brasil ver MACADAR (1994; p.112). Tampoco las concepciones geo-económicas de los gobiernos del Mercosur son uniformes. Dado su presente régimen de acumulación, para Brasil no es una opción viable la posibilidad de integrarse subordinadamente al bloque comercial del Norte (FIORI, 1994; p.143). El gobierno brasileño aspira a desarrollar procesos de integración regional latinoamericana centrados en su propio país (ver FARIA, 1995), compitiendo de esta manera con concepciones de una integración regional latinoamericana subordinada a los Estados Unidos, ventiladas en los círculos políticos de Washington. La posición del gobierno argentino es menos explícita. Cuando antes de la crisis mexicana el gobierno estadounidense parecía aún mas interesado en ampliar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hacia el sur, el gobierno de Menem flirteó con la idea de orientarse más al TCLAN lo que no hubiera sido contradictorio con la tendencia actual a una reprimarización de la economía argentina.

A través de las distintas perspectivas de integración entre Brasil y Argentina se manifiesta el carácter diferente de los bloques sociales en el poder. Mientras que en Brasil todavía el capital productivo permanece fuerte, en Argentina es el capital financiero que influye más en las decisiones. En Uruguay, que por su alta interdependencia económica con Argentina y Brasil está fuertemente afectado por el proceso político de la integración, la constelación de intereses esta fluida. Por una parte, aumentó tendencialmente el poder del sector bancario desde el principio de los años setenta y existen intentos de establecer un centro financiero en Montevideo. Por otra parte, el poder político tanto de

las pequeñas y medianas empresas como de la capa media asalariada y de los trabajadores, es relativamente alto en comparación a los demás países latinoamericanos. Las diferencias en los bloques de poder y las correlaciones de fuerzas en la sociedad se manifestaron en las distintas políticas neoliberales a nivel nacional. En Argentina, ésta se caracterizó durante los últimos años por el único objetivo de atraer capital financiero, mientras que el gobierno brasileño intentó combinar el mantenimiento de la estructura industrial, la generación de excedentes comerciales - principalmente a través de la exportación de bienes industriales - y la atracción de capital financiero.

Las oposiciones contra las políticas neoliberales y el cambio del modelo de estado nacional con sus procesos de marginalización social a gran escala eran menos durables (y en muchos casos los métodos de imposición estatal eran mucho más brutales) en el Cono Sur - con la única excepción de Uruguay donde existen estructuras casi corporativas - que las oposiciones en Europa del Oeste en contra del desmantelamiento del compromiso socialdemócrata. Consecuentemente, el desplazamiento de las - hasta ahora - escasas funciones estatales hacia el nivel macro-regional no está motivado por la intención de evitar oposiciones nacionales en contra de la nueva política implementada por los respectivos gobiernos y las fracciones del capital. La capacidad de acción de los estados nacionales en el Cono Sur se redujo constantemente durante los últimos 15 años, debido a la dependencia de los flujos de capitales internacionales - parcialmente creados por los mismos países -, la influencia del FMI a través de la crisis de la deuda externa y el desmantelamiento de la base fiscal.

Una de las consecuencias de la crisis fiscal del estado nacional fue - por lo menos en algunos países como la Argentina (ORLANSKY, 1994) - el traspaso de competencias nacionales a niveles de regulación provincial sin una contrapartida fiscal adecuada. El actual proceso de reestructuración capitalista está cambiando también en América Latina la división laboral regional (ver p. ej. Pérez Barrero, 1994, Fernandes, 1995) y ofrece nuevos desafíos de acción a nivel micro-regional. Las entidades provinciales se encuentran cada vez más en una situación de no poder cumplir las nuevas tareas por la falta de recursos financieros. La posible participación popular más amplia, como consecuencia de una descentralización será entonces nula. De este punto de vista, un fortalecimiento del poder fiscal provincial se presenta como una cuestión fundamental.

Tanto en Europa del Oeste como en América Latina, el estado nacional tuvo que trasladar funciones hacia otros niveles de regulación. En Europa del Oeste, las funciones se transfirieron sobre todo hacia el nivel macro-regional de la UE. La creciente heterogeneidad causó un traspaso de competencias hacia el nivel micro-regional, aunque éste no fue siempre amplio. Se produjo entonces una acomodación parcial del espacio político al espacio económico. El sujeto principal de este proceso de acomodación fue el capital mediano y grande, que pudo influir en el proceso de integración a través de su representación política, produciéndose un desmantelamiento del estado de bienestar nacional. El desplazamiento de las competencias de regulación del estado nacional hacia el nivel regional fortaleció el desplazamiento de las correlaciones de fuerzas de forma desfavorable para las clases subalternas. Los países del Mercosur traspasaron solamente pocas competencias políticas hacia el nivel regional. El nivel político macro-regional parece muy frágil, no solamente por la débil base económica, sino también por las diferencias en las estrategias de integración. La pérdida de competencias políticas se orientó específicamente hacia el nivel internacional, concretamente hacia el FMI. Las transformaciones en el modelo de estado nacional y el desplazamiento de competencias ocurrieron también en esta región simultáneamente.

Un nuevo y coherente modelo de desarrollo como resultado de las estrategias del capital y de las instancias políticas no se puede reconocer ni en Europa del Oeste ni en América Latina. Más bien se puede constatar la existencia de una tensión no resuelta entre el sustento de la acumulación monetaria y el fortalecimiento de la competitividad internacional del capital productivo. Queda la pregunta, dónde habrá consumidores para los bienes producidos, ante la realidad del debilitamiento de los mercados internos.

Bibliografía

- ABOITES, J. et al. (1995). Les approches régulationnistes et l'accumulation en Amérique Latine. In: BOYER, R., SAILLARD, Y., eds. **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris.
- AGLIETTA, M. (1993). Crises et cycles financiers, une approche comparative. **Revue d'Économie Financière**, n.26.

- AGLIETTA, M. (1995). Le système monétaire international. In: BOYER, R., SAILLARD, Y., eds. **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris.
- ALTVATER, E. (1987). **Sachzwang Weltmarkt: Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung - der Fall Brasilien**. Hamburg.
- ANDREFF, W. (1996). **Les multinationales globales**. Paris.
- ARRIGHI, G. (1994). **The long twentieth century: money, power, and the origins of our times**. London.
- ARROWSMITH, J. (1995). Economic and monetary union in a multi-tier Europe. **National Institute Economic Review**, may.
- BECKER, J. (1996). Fenster für die Linke - Umbrüche in der Weltwirtschaft und alternative Gesellschaftsprojekte in der (Semi-)Peripherie. In: BECKER, J. et al., eds. **Die Zukunft der Dritten Welt: Weder Revolution noch Reform?** Wien.
- BEHAR, Jaime (1996). Integración y divergencia económica en América del Sur. In: DOCUMENTO al Ier Congreso Europeo de Latinoamericanistas. Salamanca, 26-29 jul.
- BENKO, G., LIPIETZ, A. (1995). De la régulation des espaces aux espaces de la régulation. In: BOYER, R., SAILLARD, Y., eds. **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris.
- BIRLE, P., WAGNER, C. (1993). Unternehmer und MERCOSUR: Forderungen nach Öffnung und Protektion. In: INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA - Kunde. **Der Mercosur und seine Akteure: Wem nützt der Gemeinsame Markt im Süden Lateinamerikas?** Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation, n.22.
- BOYER, R. (1987). **La théorie de la régulation: une analyse critique**. 2.ed. Paris.
- BOYER, R. (1993). D'une série de National Labour Standards "à un, european monetary standard"? théorie et histoire économique face à monétaire européenne. **Recherche Économique de Louvain**, n.59, p.1-2.
- BOYER, R., SAILLARD, Y., eds. (1995). **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris.
- BUSCH, K. (1991). **Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes**. Köln.
- CADEMARTORI, J. (1972). **La economía chilena**. 3.ed. Santiago de Chile.

- CAETANO, G. (1975). Uruguay: la encrucijada política del fin de siglo. **Nueva Sociedad**, n.138.
- CAUMONT, J. (1994). Situación de la industria: análisis y propuestas. In: **SITUACIÓN de la industria: analisis y propuestas**. Montevideo : Camara de Industrias del Uruguay.
- CHESNAIS, F. (1994). **Le mondialisation du capital**. Paris.
- COX, R. W. (1987). **Production, power, and world order**: social forces in the making of history. New York.
- DINIZ, C. C. (1995). Dinamica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A., SILVA, P. L. B., eds. **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo.
- DUNFORD, M. (1994). Winners and losers: the new map of economic inequality in the european union. **European Union and Regional Studies**, v.1, n.2.
- FARIA, Luiz A. E. (1995). **Um estudo sobre o regime de acumulação de economia brasileira**. Porto Alegre : Fundação de Economia e Estatística. (Relatório de pesquisa).
- FARIA, Luiz A. E. (1996). Au_enpolitik und Kapitalakkumulation: Brasilien und der Mercosur. In: BECKER, J. et al., eds. **Die Zukunft der Dritten Welt**: Weder Revolution noch Reform? Wien.
- FARIA, Luiz A. E., WINCKLER, C. R. (1994). O andar do crustáceo. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v.15, n.2.
- FERNANDES, A. C. (1995). **Stabilisation, exports and regional development in Brazil**: the northeast in the 1980s. Brighton. (University of Sussex Research Paper 8).
- FIORI, J. L. (1994). O nó cego do desenvolvimento brasileiro. **Novos Estudos**, n.40.
- FIORI, J. L. (1995). **O vôo da coruja**: uma leitura não-liberal da crise do estado desenvolvista. Rio de Janeiro.
- FOXLEY, A. (1988). **Experimentos neoliberales en América Latina**. México, DF.
- GIDDENS, A. (1985). **The nation-state and violence**. Cambridge.
- HARDACH, G. (1994). **Der Marshall-plan**: Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952. München.

- HIRSCH, J. (1990). **Kapitalismus ohne Alternative?** Hamburg.
- HÜBNER, K. (1990). **Theorie der Regulation:** eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der politischen Ökonomie. 2.ed. Berlin.
- JESSOP, Bob et al. (1995). **Europäische Integration und politische Regulierung:** Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Marburg. (FEG- studie, 5).
- KLEIN, W. (1993). Gewerkschaften und MERCOSUR: Zwischen Handlungsbedarf und Strategieunfähigkeit. In: INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA - Kunde. **Der Mercosur und seine Akteure:** Wem nützt der Gemeinsame Markt im Süden Lateinamerikas? Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation, n.22.
- LIPIETZ, A. (1986). **Mirages et miracles:** problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde. Paris.
- LUTZ, B. (1989). **Der kurze Traum der immerwährenden Prosperität.** 2.ed. Frankfurt/M.
- MACADAR, Beky Moron de (1994). La propuesta neoconservadora del Mercosur. **Nueva Sociedad**, n.133.
- MARQUES-PEREIRA, J., THÉRET, B. (1995). **Régimes politiques, médiation sociales et trajectoires économiques:** quelques enseignements régulationnistes de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970. Paris. (manuscrito).
- MAZIER, J. (1995). L'intégration européenne. In: BOYER, R., SAILLARD, Y., eds. **Théorie de la régulation:** l'état des savoirs. Paris.
- MISTRAL, J. (1986). Régimes internationales et trajectoires nationales. In: BOYER, R. **Capitalisme fin de siècle.** Paris.
- MONDE, Le (1995). Paris, 12 jun. p.17.
- MUSACCHIO, A. (1996). Illusionen der merkantilistischen Integrationsstrategie: der Fall Argentinien. In: BECKER, J. et al., eds. **Die Zukunft der Dritten Welt:** Weder Revolution noch Reform? Wien.
- OMINAMI, C (1986a). **Le tiers monde dans la crise:** essai sur les transformations récentes des rapports nord-sud. Paris.
- OMINAMI, C. (1986b). Chili: échec du monétarisme périphérique. In: BOYER, R. **Capitalisme fin de siècle.** Paris.
- ORLANSKY, D. (1994). Crisis y transformación del estado en la Argentina (1960-1993). **Ciclos**, n.4.

- PERROUX, F. (1990). **L'Europe sans rivages**. Grenoble. (Ouvres complètes I).
- RADICE, H. (1995). Gro_britannien: Niedergang der Nation, Erfolg des Kapitals? **Prokla**, v.23, n.92.
- RAPOPORT, M., MUSACCHIO, A., coords. (1993). **La Comunidad Europea y el Mercosur: una evaluación comparada**. Buenos Aires.
- ROMERO, F. (1994). Interdependence and integration in American eyes: from Marshall plan to currency convertibility. In: MILWARD, A. S., et al. **The frontier of national sovereignty: history and theory 1945 - 1992**. London/ New York.
- ROTH, B. (1984). **Weltökonomie oder Nationalökonomie?** Tendenzen des Internationalisierungsprozesses seit Mitte des 19. Jahrhunderts. Marburg.
- RÖTTGER, B. (1993). EG - metropolitane Integration und die Krise linker Wirtschaftspolitik. **Prokla**, v.23, n.92.
- SCHONEBOHM, D. (1993). Regierung, Parteien un MERCOSUR: Das Fallbeispiel Uruguay. In: INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA - Kunde. **Der Mercosur und seine Akteure: Wem nützt der Gemeinsame Markt im Süden Lateinamerikas?** Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation, n.22.
- STATISTICS on international foreign direct investment of dynamic non-member economies in Asia and Latin America (1994). Paris : OECD. v.2.
- STREECK, W. (1995). From market to state building? reflections on the political economy of european social policy. In: LEIBFRIED, S., PIERSON, P., eds. **European social policy: between fragmentation and integration**. Washington, DC.
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (1994). 7 maio. p.23
- THÉRET, B. (1992). **Régimes économiques de l'ordre politique: esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'état**. Paris.
- THÉRET, B. (1995). L'état dans la problematique de la régulation. **Actuel Marx**, n.17.
- VILAS, C. M. (1994). Estado y mercado despues de la crisis. **Nueva Sociedad**, n.133.
- WORLD INVESTMENT REPORT 1995: transnational corporations and competitiveness (1995). New York, Ginebra : UNCTAD.
- ZIEBURA, G. et al. (1992). **Deutschland in einer neuen Weltära**. Opladen.