

Las élites y el Mercosur

Diego Achar
Manuel Flores Silva
Luis Eduardo González

I.1. LAS ÉLITES ESTUDIADAS

Fueron entrevistados 255 miembros de las élites paraguayas y 216 de las uruguayas. En ambos casos, y tratando de encarar las lagunas más importantes de la información disponible, el énfasis estuvo en los elencos políticos. En Paraguay el 28 por ciento de los entrevistados eran políticos dedicados a actividades político-partidarias o en cargos electivos, un 18 por ciento adicional eran técnicos de confianza política en roles administrativos (funcionarios), 30 por ciento eran empresarios, 3 por ciento sindicalistas, y el 21 por ciento restante eran intelectuales (11 por ciento académicos y 10 por ciento periodistas influyentes, en los sucesivos "comunicadores"), (Cuadro 1 en ambas series; en lo sucesivo se indica simplemente el número de cuadro, igual para las dos series. En Uruguay las cifras correspondientes fueron 42 por ciento y 15 por ciento (políticos y funcionarios), 21 por ciento (empresarios), 8 por ciento (sindicalistas), y 8 por ciento y 6 por ciento (académicos y comunicadores).

En ambos casos alrededor de la mitad de los entrevistados tenían una actividad secundaria importante. La más frecuente entre ellas fueron las actividades empresarias (16 por ciento en Paraguay, 24 por ciento en Uruguay), profesionales o de consultoría, (15 y 24 por ciento respectivamente), y académicas (11 y 6 por ciento). En particular, los porcentajes de ambas muestras con actividades empresarias (primarias o secundarias) resultaron prácticamente iguales.

Las élites paraguayas parecen ser más sofisticadas que las uruguayas: son significativamente más educadas y han vivido con bastante más frecuencia en el extranjero (tanto fuera del subcontinente como en América Latina, especialmente en Argentina: uno e cada cinco entrevistados paraguayos ha vivido seis meses o más en ella), (Cuadros 2, 3, y 4). Estas observaciones valen para el conjunto de los entrevista-

*Reproducido de *Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del Mercosur y análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo*. BID-INTAL.

dos y también para las distintas sub-élites separadamente consideradas.

Los resultados de esta comparación sumaria de las dos élites nacionales parecen a primera vista inesperados si se considera que los indicadores sociales uruguayos son sistemáticamente más favorables y modernos que los paraguayos. Pero probablemente reflejan diferencias genuinas y significativas. La sociedad y la política uruguayas son considerablemente más democráticas que sus correspondientes paraguayos, y lo han sido continuamente a través de un largo período de tiempo. Cabría esperar entonces mayor movilidad social, más integración societal, y élites menos "elitistas" en el sentido corriente del término en Uruguay. Esto es lo que efectivamente sugieren los datos.

En el plano político-partidario, finalmente, si se toman en cuenta la participación activa como las simpatías políticas de los entrevistados, en ambos países se observa un moderado sesgo anti-colorado (anti Partido Colorado -ANR- en Paraguay, anti el partido homónimo en Uruguay, aunque, como se sabe, ambos partidos no tienen parentesco de tipo alguno) que no parece lo suficientemente grande como para alterar significativamente los resultados.

I. 2. EVALUACIÓN GENERAL DE LA INTEGRACIÓN Y DEL MERCOSUR

En la visión de ambas élites las relaciones con las demás naciones latinoamericanas deberían tener una muy alta prioridad en la política internacional de sus respectivos países. Tanto en Paraguay como en Uruguay nueve de cada diez entrevistados opinan que esas relaciones deberían tener "primera" o "alta" prioridad, (Cuadro 7).

La integración latinoamericana, en particular, es una meta positiva o muy positiva para la casi totalidad de los entrevistados, alrededor del 95 por ciento en ambos países, (Cuadro 8). La única sub-élite de ambos países en la cual el apoyo a la integración cae por debajo del 90 por ciento es la académica, pero aún allí en los dos casos supera el 80 por ciento.

El Mercosur también posee una imagen masivamente positiva en los dos países, aunque en ambos

casos la idea general (la integración) es más valorada que la instancia particular (el Mercosur), (Cuadro 9). en relación al Mercosur las élites uruguayas son ligeramente más entusiastas que las paraguayas (88 y 84 por ciento respectivamente de juicios positivos o muy positivos).

Como veremos en el capítulo siguiente, referido al desempeño de la variable política en el proceso de integración del Mercosur, la positividad paraguaya y uruguaya respecto del Mercosur están cargadas de contenidos no necesariamente iguales (ver en el capítulo II, particularmente los numerales II. 1. 6 y II. 1. 7., que aluden a las coordenadas políticas que, en cada país, pautaron las respectivas e iniciales percepciones nacionales sobre el acuerdo de Asunción).

Las ventajas del Mercosur que explican esta adhesión masiva son básicamente dos: por un lado la ampliación de mercados y el fomento de las exportaciones, y por otro la promoción del desarrollo y la modernización, principal pero no exclusivamente en materia económica, (Cuadro 10). Sólo alrededor de un 5 por ciento de los entrevistados en ambos países opina que el Mercosur no aporta ventajas significativas.

La integración regional tiene también un aspecto problemático. las desventajas resultan de la dificultad para competir con Argentina y Brasil vistos el atraso relativo de los dos países pequeños, y de sus industrias en particular, frente a los vecinos más grandes y poderosos, (Cuadro 11).

En Paraguay los miembros más jóvenes de las élites tienden a ser más favorables tanto hacia la integración en general como hacia el Mercosur en particular. En Uruguay, en cambio, parece ocurrir a la inversa. La frecuencia de los contactos internacionales también se asocia positivamente con las actitudes hacia la integración y el Mercosur en Paraguay, pero no en Uruguay. (Cuadros 12 a 15).

I. 3. LAS METAS FUNDAMENTALES DE LA INTEGRACIÓN

¿De qué manera, entonces, deberían encararse la integración y el Mercosur tan positivamente valorados? En primer lugar, alrededor de las dos terceras partes de los entrevistados en ambos países piensa que la integración es una meta "que deberíamos perseguir independientemente de sus dificultades"; el tercio restante, algo mayor en Paraguay, cree que sólo se la debería buscar si atiende a "necesidades económicas reales", (Cuadro 16).

En ambos casos los políticos son los más integracionistas *a priori*. (Esta cierta tenacidad integratoria de las élites puede convertirse —si se mantiene— en un dato interesante en el proceso del Mercosur, pues, como veremos en el próximo capítulo, numeral II. 3, la tensión entre una integración concebida más

rígidamente y una integración concebida más pragmáticamente puede hacer, en un momento dado, a la viabilidad del proyecto integrador, cuando lo que todavía está en debate, muy probablemente, es la naturaleza de la integración en proceso). Pero esto no significa que la integración "debería ser un fin en sí mismo": aunque mayoritaria en términos relativos, esta opinión no logra una mayoría absoluta de juicios favorables (excepto, en ambos países, entre los políticos y los sindicalistas), (Cuadro 17).

La integración económica sí puede ser el primer paso de un camino hacia la integración política: más del 60 por ciento de los entrevistados de ambos países compartieron esa opinión, (Cuadro 18). Pero en los dos países son más numerosos los que creen que la integración debe ser conducida "de forma muy pragmática, atendiendo a las necesidades reales del momento", y esas "necesidades reales" en este momento parecen ser fundamentalmente económicas, puesto que la idea que concita más apoyo en ambos países (más del 80 por ciento de los entrevistados está de acuerdo o muy de acuerdo con ella) sostiene que "lo más importante de la integración está tal vez en sus ventajas económicas". (Cuadros 19 y 20).

Si el énfasis está en la integración económica, ¿hasta dónde se la debería llevar? En los dos países la mayoría (relativa en Paraguay, y absoluta —aunque muy ajustada— en Uruguay) considera que "a mediano plazo el Mercosur debería tender a: arancel cero en la región, arancel común ante terceros, y libre movilidad interna de capitales y trabajo", esto es, un cabal mercado común, (Cuadro 21).

Sólo una minoría favorece la unión económica (9 por ciento en ambos casos). Si bien los perfiles son relativamente similares en su forma, se observa claramente que las élites uruguayas prefieren niveles mayores de integración económica que sus pares paraguayas. En materia de integración política las élites uruguayas también prefieren ir más lejos que las paraguayas. A mediano plazo los uruguayos (la mayoría, 50 por ciento) creen que se debería tender a "transferir algunas decisiones a un órgano comunitario capaz de decidir con alguna clase de mayorías (y por tanto con algún elemento de supranacionalidad)", (Cuadro 22).

Entre las élites paraguayas, en cambio, una mayoría relativa (46 por ciento) prefiere el statu quo: "regirse, como hasta ahora, por organismos en los que cada Estado miembro tiene capacidad de veto (ningún elemento de supranacionalidad: las decisiones sólo se pueden tomar si hay consenso, y no hay transferencia de soberanía a un órgano comunitario)".

Una robusta minoría (40 por ciento) comparte la opinión mayoritaria entre los uruguayos ("algún elemento de supranacionalidad"). De todas maneras, las opiniones de las élites de ambos países están divididas respecto de este punto en bloques muy sólidos (46 por

ciento-40 por ciento en Paraguay, 43 por ciento-50 por ciento en Uruguay).

Este Mercosur así definido es a su vez un instrumento útil para varios fines. A los paraguayos les serviría, entre otras cosas, para consolidar la democracia (el 54 por ciento comparte esa opinión), creencia no compartida por los uruguayos (una mayoría relativa de 41 por ciento discrepa con esa idea), (Cuadro 23).

En los dos países mayorías más claras (de más del sesenta por ciento de los entrevistados) piensan que la integración en el Mercosur debería proporcionar "un mercado ampliado y protegido para nuestros productos", idea en principio un tanto anacrónica entre los economistas, (Cuadro 24). Pero son aún más numerosos los que lo ven como "una vía excelente para preparar nuestras empresas para competir en el mundo". (Cuadro 25) y, sobre todo, los que piensan que su real importancia está en que "nos obliga a hacer reformas necesarias en nuestra economía", (Cuadro 26). Esta es la idea más ampliamente apoyada en los dos países (88 por ciento de acuerdo o muy de acuerdo en Uruguay, más de 90 por ciento de la misma opinión en Paraguay). Las mayorías que aprueban el mercado ampliado y protegido no deberían ser malinterpretadas. Una mayoría relativa entre los paraguayos (y absoluta entre los empresarios) preferiría, para el caso de arancel externo común único, que éste fuera inferior al 10 por ciento; entre los uruguayos una mayoría relativa algo más numerosa (y también aquí absoluta entre los empresarios) lo preferiría en la franja de 10 a 19 por ciento, (Cuadro 27). Pero evaluadas con un criterio histórico estas opiniones uruguayas son mucho menos proteccionistas que lo que cabría esperar.

I. 4. LAS MODALIDADES DE LA INTEGRACIÓN

Cuando se pide a los entrevistados que establezcan un orden de prioridades entre una serie de posibles modalidades de integración, las respuestas son consistentes con los resultados del análisis precedente. La prioridad más baja es asignada en los dos países a la integración física, y luego a la fronteriza, social, cultural y política, (Cuadros 28 a 32). Las modalidades ampliamente prioritarias son, en los dos países, la integración comercial y, en primer lugar, la integración económica, (Cuadros 33 y 34).

1. 5. EL TRATADO DE ASUNCIÓN

I. 5. 1. Historia y perspectivas

A juicio de una mayoría relativa de las élites paraguayas y uruguayas la consideración más importante en la decisión de los gobiernos respectivos de firmar el Tratado de Asunción fue de índole económica (el 33 por ciento de los paraguayos y el 39 por ciento de

los uruguayos opinan así). En la opinión de las élites, pues, los gobiernos tendían a ver el problema en los mismos términos que ellas, aunque no con la misma nitidez. Sólo uno de cada cuatro uruguayos menciona como factor fundamental temas no vinculados a la economía, pero entre los paraguayos una minoría apreciable señala como factor fundamental aspectos no económicos: "razones políticas" (15 por ciento), "geopolíticas" (18 por ciento), y "la necesidad de consolidar la democracia" (9 por ciento), (Cuadro 35). En Paraguay, pues, más del 40 por ciento de los entrevistados considera que en la adhesión de su país al Mercosur pesaron más los aspectos no económicos. En particular, y de forma esencialmente consistente con lo observado más arriba, en Uruguay son relativamente pocos los que vinculan al Mercosur con la consolidación democrática, mientras que en Paraguay casi uno de cada seis políticos e intelectuales considera que fue el factor fundamental en la firma del Tratado.

Las perspectivas de implementación del Mercosur en los plazos previstos no son buenas según la opinión de más de dos de cada tres entrevistados tanto en Paraguay como en Uruguay: sólo el 24 por ciento de los paraguayos y el 21 por ciento de los uruguayos consideran que al 1º de enero de 1995 entrará efectivamente en vigencia el Mercosur. Los políticos y académicos tienden a ser menos escépticos sobre el cumplimiento de los plazos que los empresarios, sindicalistas y comunicadores, pero en todos los grupos la mayoría opina que el Mercosur no estará funcionando en los plazos fijados, (Cuadro 36).

¿En qué plazo podría concretarse? Menos de la mitad de los entrevistados opina que el Mercosur estará funcionando antes de fin de siglo (44 por ciento de los paraguayos y 43 por ciento de los uruguayos). El 31 por ciento de los paraguayos y el 22 por ciento de los uruguayos cree que se implementará entre el 2000 y el 2005, y alrededor de uno de cada tres lo considera factible sólo a largo plazo (diez años o más después de 1995) o no opina sobre su factibilidad, (Cuadro 37).

Si bien la mayoría opina que el Mercosur no se implementará en toda su extensión en los plazos previstos, esto no significa que se considere que el proyecto abortará porque su país denuncie el Tratado y se retire del Mercosur. Sólo el 20 por ciento de los uruguayos y el 36 por ciento de los paraguayos —pero cabe señalar que la diferencia entre los dos países es considerable— estima en más del 30 por ciento la probabilidad de que su país denuncie el Tratado, (Cuadro 38). La opinión predominante, entonces, es que el proceso de integración subregional se dilatará, pero no se quebrará para regresar a fojas cero, al menos en lo que depende de las decisiones de los países más pequeños de la subregión. En cierta manera el hecho de que globalmente las élites paraguayas y uruguayas deslinden la existencia del Mercosur como hecho indepen-

diente del cumplimiento estricto el cronograma supone, propiamente, una definición del Mercosur más como un proceso que como un conjunto de cláusulas reunidas en un acuerdo en concreto. (En el próximo capítulo se verá que esta diferencia puede ser relevante a la hora de diseñar los pasos futuros de la integración sub-regional). El juicio sobre la actuación del gobierno en las negociaciones relativas al Mercosur es más positivo en Uruguay (la mayoría absoluta de las élites considera que su actuación es buena) que en Paraguay (sólo el 26 por ciento opina que su actuación es buena). En Uruguay la mayoría tanto entre los empresarios como entre los funcionarios y los políticos aprueban la gestión del gobierno respecto del Mercosur. Sólo los sindicalistas tienen una opinión mayoritariamente negativa. (Cuadro 39). Considerando el escaso respaldo político que la articulación de un sistema de gobierno presidencialista combinado con un sistema de partidos multipartidista (y de gran fraccionamiento partidario) proporciona a casi todo gobierno en el Uruguay, esta aprobación muestra un muy excepcional consenso extrapartidario en relación al Mercosur.

I. 5. 2 La participación de las élites

El proceso que llevó a la firma del Tratado de Asunción fue percibido como más abierto en Uruguay que en Paraguay. En el primer caso el 58 por ciento de las élites en general y el 90 por ciento de los políticos dicen haber sido consultados —directa o indirectamente, a través de sus organizaciones— antes de que el gobierno decidiera incorporarse al Mercosur. En Paraguay sólo el 36 por ciento de las élites y el 51 por ciento de los políticos expresan haber estado en la misma situación, (Cuadro 40). Luego de la firma del Tratado las discusiones se han ampliado. Entre el conjunto de todos los entrevistados, el 70 por ciento de los uruguayos y el 57 por ciento de los paraguayos han sido consultados recientemente sobre temas vinculados al Mercosur. Tanto en Uruguay como en Paraguay, el ámbito de discusión se ha ampliado particularmente entre las élites no políticas (funcionarios, empresarios, intelectuales, sindicalistas), (Cuadro 41).

Además de sentirse más consultadas las élites uruguayas se perciben a sí mismas más informadas sobre el Mercosur que las paraguayas. El 60 por ciento de las élites uruguayas considera que maneja información relativamente detallada sobre el tema, mientras que en Paraguay sólo el 40 por ciento se siente en esa situación. La diferencia más grande se da entre los funcionarios: mientras que en Uruguay el 87 por ciento de ellos está relativamente bien informado, en Paraguay sólo lo está el 39 por ciento, (Cuadro 42).

Entre los entrevistados que se consideran ligados a algún sector de la economía “que se puede ver afectado de diversas maneras por el Mercosur” (lo que

ocurrió, a su vez, con el 45 por ciento en Uruguay y el 36 por ciento en Paraguay), la mayoría considera que el sector al que está ligado se verá favorecido por el Mercosur. En efecto, el 63 por ciento de los que están en esa situación en Uruguay, y el 66 por ciento en Paraguay, consideran que el Mercosur tendrá un impacto positivo sobre el sector del caso, (Cuadros 43 y 44). Pero también piensan que sus opiniones no necesariamente reflejan las de la mayoría del sector. En Uruguay el 53 por ciento de los entrevistados que están vinculados a algún sector económico (a su vez, reiteramos, el 45 por ciento de los encuestados lo están) considera que en su sector la mayoría está a favor del Mercosur, y el 39 por ciento dice que las opiniones están muy divididas. En Paraguay el 63 por ciento (del 36 por ciento de los encuestados que se dicen vinculados a un sector económico) ve a su sector muy dividido respecto al Mercosur y sólo el 32 por ciento opina que hay una mayoría a favor, (Cuadro 45). En síntesis, en los dos países, y especialmente en Paraguay, para los entrevistados “los demás” son mucho más críticos frente al Mercosur que ellos mismos.

I. 5. 3. La interacción entre las élites del Mercosur

Las élites uruguayas mantienen contactos muy frecuentes con sus pares de otros países del Mercosur. El 41 por ciento tiene contactos personales por lo menos una vez por mes con sus pares del Mercosur; un 20 por ciento establece contactos una vez al año o casi nunca. En Paraguay sólo el 26 por ciento establece contactos mensuales con sus pares del Mercosur, y el 29 por ciento lo hace una vez al año o aún más esporádicamente, (Cuadro 46).

I. 6. OTROS ASPECTOS ESPECÍFICOS RELEVANTES

I. 6. 1. ¿Integración *inter*-americana o *latino*-americana?

La mayoría absoluta de las élites de Uruguay y Paraguay considera que la integración no debe circunscribirse a la región ni a América Latina en su conjunto, sino que también debería incluir a los Estados Unidos. El 56 por ciento de los paraguayos y el 54 por ciento de los uruguayos opinan así. La mayoría de las sub-élites están a favor de la incorporación de los EE. UU., pero hay diferencias de grado importantes. En los dos países los grupos más favorables son los empresarios (el 76 por ciento de los uruguayos y el 62 por ciento de los paraguayos) y los comunicadores (77 y 68 por ciento respectivamente). Entre los funcionarios de ambos países el 56 por ciento está a favor de la integración incluyendo a los Estados Unidos, pero entre los políticos las opiniones están más divididas: en Paraguay el 51 por ciento apoya la inclusión de Estados Unidos y el

45 por ciento la rechaza; en Uruguay la proporción se invierte, 50 por ciento en contra de la inclusión de Estados Unidos y 44 por ciento a favor, (Cuadro 47).

Las razones de las posiciones divergentes entre las sub-élites se explican, al menos en parte, por la respuesta a la siguiente pregunta: ¿quiénes se verían beneficiados por la "Iniciativa de las Américas"?

El 49 por ciento del total de los encuestados uruguayos y el 45 por ciento de los paraguayos opinan que todos los países involucrados, pero mientras apenas el 4 por ciento de los empresarios uruguayos y el 16 por ciento de los paraguayos piensan que sólo Estados Unidos saldría beneficiado con esa iniciativa, entre los políticos el 26 por ciento de los uruguayos y el 38 por ciento de los paraguayos comparten ese juicio, (Cuadro 48).

I. 6. 2. Opinión pública e integración

Según la mayoría absoluta de los entrevistados la opinión pública tiene bastante o mucha importancia en relación a la evolución futura del Mercosur. En Uruguay se le asigna mayor peso que en Paraguay: el 57 por ciento de las élites uruguayas piensa que la opinión pública tiene mucha importancia, mientras que en Paraguay sólo el 38 por ciento comparte esa opinión. La diferencia de juicios es aún mayor entre las élites políticas de ambos países: mientras el 66 por ciento de las élites políticas uruguayas le otorgan mucho peso a la opinión pública, sólo el 39 por ciento de sus pares paraguayos creen que la opinión pública juega un papel tan central, (Cuadro 49). Y a juicio de las élites, la opinión pública es más favorable al Mercosur en Uruguay (59 por ciento) e las élites uruguayas piensan que la opinión pública de su país es favorable al acuerdo, y al menos alguna encuesta de opinión pública sugiere que tienen razón que en Paraguay (33 por ciento de las élites piensan que la opinión pública es favorable, y 55 por ciento cree que no es ni favorable ni desfavorable). En Paraguay el único grupo donde predomina la idea de que la opinión pública apoya el Tratado es en el de los políticos. El resto tiende a pensar que la opinión pública no tiene posición tomada en el tema, (Cuadro 50).

I. 6. 3. Los impactos de corto plazo del proceso de integración

Considerando una relativamente amplia gama de temas, las élites de los dos países piensan que en el corto plazo el impacto más favorable del Mercosur será en materia de actualización tecnológica. El 80 por ciento de los uruguayos y el 68 por ciento de los paraguayos consideran que el Tratado impulsará el progreso tecnológico. Los empresarios uruguayos son aún más optimistas sobre este punto: el 89 por ciento

piensa que tendrá un impacto positivo. Pero los empresarios paraguayos son un poco menos optimistas que el conjunto de sus élites: el 64 por ciento cree que el Mercosur tendrá un impacto positivo sobre la tecnología y el 35 por ciento piensa que no la afectará o la afectará negativamente, (Cuadro 51). En el extremo opuesto, en los dos países las élites piensan que el impacto neto de corto plazo del Mercosur sobre el empleo tendrá un balance negativo (los porcentajes de juicios positivos menos los porcentajes de juicios negativos resultan en un saldo de -27 en Uruguay y de -18 en Paraguay), (Cuadro 55).

En posiciones intermedias —ni tan favorables ni tan desfavorables— aparecen, en ambos países, los impactos de corto plazo sobre la estabilidad política (en ambos casos con balances positivos, 42 en Paraguay y 31 en Uruguay), sobre el crecimiento económico (saldo ligeramente negativo en Paraguay, -1, y positivo en Uruguay, 28), y sobre la estabilidad económica (saldo negativo en Paraguay -5, y positivo en Uruguay, 19), (Cuadros 52 a 54).

En suma, en materia de estabilidad política el juicio final es favorable en los dos casos, pero aún más positivo en Paraguay; en materia de empleo el balance es negativo en ambos casos, pero aún más negativo en Uruguay; y en los tres casos restantes (actualización tecnológica, crecimiento económico y estabilidad económica) los balances son siempre positivos en Uruguay y en todos los casos ellos resultan mejores que los observados en Paraguay (que, además, muestra saldos negativos en los dos últimos rubros).

I.6.4. El rol de la cooperación internacional

Los entrevistados también fueron consultados, por último, sobre las áreas hacia las cuales sería preferible canalizar la eventual cooperación técnica proveniente de "algunos organismos internacionales" a los efectos de facilitar el proceso de integración. La respuesta mayoritaria en ambos países fue, como quizá cabía esperar, la que incluía "apoyo crediticio", (Cuadro 56). Dejando ese factor de lado, en ambos casos recibió muchas opiniones favorables —especialmente entre los funcionarios— la idea de "apoyo en el diseño de políticas comunes (arancel externo común, coordinación de políticas macroeconómicas)". En Paraguay también recibió muchas opiniones favorables la idea de "apoyo a la formulación del diseño institucional del Mercosur en general, y en especial en el área de la supranacionalidad".

Los cuadros que se mencionan en este trabajo pueden consultarse en la publicación del BID-INDAL mencionada