



**Primera Jornada Científica**  
**IMPLICANCIAS DE LAS DIMENSIONES JURÍDICA, SOCIO-ECONOMICA**  
**Y ESPACIAL DEL MERCOSUR**

**PANEL 1: FUNCIONALIDAD JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

**Elección de foro en los sistemas de solución de controversias.**  
**Perspectiva latinoamericana en la negociación hemisférica**

*Clara Amzel de Ginzburg\**

**Problemática**



Composição (1939)  
Candido Portinari

En nuestro continente se está negociando la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A su vez, la mayor parte de los países que participan en la negociación son miembros de diferentes esquemas de integración: área de preferencias regionales, zona de libre comercio, unión aduanera. Por lo general, los respectivos tratados constitutivos, o los protocolos adicionales que están en la misma jerarquía normativa que éstos, prevén sistemas de solución de controversias. El objetivo de tales sistemas es resolver los conflictos derivados de la interpretación, aplicación o incumplimiento de los ordenamientos regulatorios de dichos esquemas.

Las negociaciones en curso del ALCA suscitan muchos interrogantes. Entre ellos, cuál es la posibilidad de los miembros de los esquemas vigentes de recurrir, en su condición de signatarios del ALCA y en el caso de diferendos en el ámbito de este acuerdo, a sus propios sistemas de solución de controversias, respecto de materias reguladas tanto en los acuerdos (sub)regionales como en el hemisférico. Como todo el texto que se

negocia, este interrogante tiene relación con una circunstancia que está implícita en la base misma del acuerdo a alcanzar. No es sólo la pertenencia de los países latinoamericanos a un esquema de integración, sino también las asimetrías en el nivel de desarrollo de los participantes. La solución de controversias, no menos que el acceso a los mercados o las inversiones –por citar a título de ejemplo áreas especialmente conflictivas para conciliar con equidad entre negociadores dispares–, también está sujeta a las contingencias de la diversidad de nivel de desarrollo. Esto atañe en particular a los países latinoamericanos. Es por ello que las opciones para la elección de foro que se convengan dentro del sistema de solución de controversias del ALCA debe ser encuadrada dentro de una perspectiva latinoamericana.

Este trabajo se limitará a considerar la cuestión en las controversias entre Estados en cuanto al MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN; NAFTA en sus siglas en inglés) y el Grupo de los Tres (G3), y lo negociado hasta el momento en el ALCA respecto de la solución de controversias en el punto específico de la elección de foro. La participación en los esquemas del MERCOSUR y la CAN involucra prácticamente a todos los países del América del Sur. El TLCAN comprende a los Estados que constituyen América del Norte. En el Grupo de los Tres, dos de sus integrantes -Colombia y Venezuela- son también miembros de la CAN y México lo es del TLCAN. Geográficamente, todos ellos abarcan una superficie muy considerable. Amén de la dimensión espacial, en lo económico Estados Unidos y Canadá tienen economías desarrolladas, y si bien Argentina, Brasil y México se encuentran entre las mayores economías de América

\* Abogada. Maestrando en Integración Latinoamericana.

Latina también forman parte del grupo distanciado de los dos primeros por sus disparidades económicas. Por lo tanto, en lo que se refiere a las opciones de elección de foro se trata de encararlas desde una posición –la latinoamericana-- que no profundice las desventajas entre economías asimétricas.

## Objetivo

Las diferencias que se suscitan entre países vinculadas con la aplicación, interpretación e incumplimiento de un acuerdo de integración –y de la normativa que de él derive– son intrínsecas a su propia ejecución y desenvolvimiento. La previsión de un sistema de solución de diferendos es una de las vías para facilitar su efectiva vigencia. Y el sistema de solución de controversias que se adopte es en la integración otro de los aspectos relacionados con uno de los problemas centrales que ella plantea: la distribución de costos y beneficios. Esto requiere una especial instrumentación en el caso de agrupamientos en los que participan miembros con economías de tamaños diversos y distintos niveles de desarrollo. La negociación del ALCA, con sus 34 países intervinientes, es una muestra de partes que presentan evidentes disparidades entre ellos. Zanzar esta heterogeneidad económica del modo más equitativo posible ocupa también un lugar en el ámbito de la solución de controversias.

Establecer un sistema de solución de controversias con esa característica requiere enfocar el problema específico que afecta a los países latinoamericanos en caso de ser eliminada una de las posibles opciones de elección de foro. Si el acuerdo del ALCA adopta un sistema de solución de controversias en el sentido del Entendimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) -y de ello son ejemplo el TLCAN, el Grupo de los Tres y lo hasta ahora negociado en el futuro acuerdo del ALCA- y en cuanto a la elección de foro sólo concede la posibilidad de recurrir al procedimiento y al mecanismo previstos en el mismo tratado del ALCA o a los de la OMC, los países latinoamericanos quedarán sometidos en esta área a otra consecuencia desfavorable de las asimetrías que afectan su relación con las economías desarrolladas (Canadá y Estados Unidos). Será otra desventaja más que se agregará a la vinculación de las economías débiles con las economías consolidadas.

¿Cuál es el supuesto que lo evitaría?. Para responder a esta pregunta se puede plantear la siguiente hipótesis de trabajo: admitir para los países que forman parte de esquemas de integración (sub)regionales la opción de recurrir a los sistemas de solución de controversias creados en su propio ámbito en relación con las materias reguladas en los acuerdos (sub)regionales y en el ALCA. Esta alternativa tiene su sustentación en que tales países tendrán a su alcance un sistema de solución de controversias en el que contarán a su favor con la experiencia acerca de procedimientos y mecanismos cuya práctica les es familiar por haberlos aplicado. Constituirá así un medio para facilitar la solución de controversias, y de este modo contribuirá a la buena marcha de todo el esquema.

Si bien esta hipótesis refleja prácticamente uno de los puntos que se negocian en el ALCA, no hay consenso al respecto y así lo prueban los corchetes que lo encierran. Ya que en el curso de las negociaciones pendientes esta opción puede ser eliminada, en el trabajo se expondrán los argumentos para abonar su mantenimiento en el texto del acuerdo del ALCA.

## Metodología

El punto de partida de este trabajo son los sistemas de solución de controversias en cuatro acuerdos regionales: MERCOSUR, Comunidad Andina, Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Grupo de los Tres. De las normas respectivas resultan sus estructuras y características generales. Por la necesidad básica de exponerlos se desemboca en un primer estadio del método descriptivo.

En el punto específico a considerar –elección de foro- la comparación de la vía elegida en cada uno de ellos y su contrastación con el contenido de lo negociado hasta el momento en el ALCA al respecto, proporciona los elementos para proponer en la zona de libre comercio continental –respecto de igual materia normada en ordenamientos distintos- la admisión de la instancia del foro regional propio para resolver controversias entre países que son al mismo tiempo miembros de esquemas regionales. De este modo se alcanza una aplicación efectiva de la coexistencia de los acuerdos regionales con el hemisférico. Con este enfoque, el del método comparativo, se trata de determinar las analogías y las diferencias. Cabe señalar que las analogías que presentan los sistemas de solución de diferencias son sólo tangenciales. Esto desbarata cualquier intento de forzar un cotejo de identidad entre ellos. En cuanto a las discrepancias, es necesario ejercitar un “sentido mínimo de coherencia” para poder determinar su articulación con el tema en consideración. Un balance entre

semejanzas y disparidades permite delimitar los argumentos que sustentan la opción por los foros regionales en el acuerdo hemisférico.

En los textos –acuerdos MERCOSUR, Comunidad Andina, Grupo de los Tres, TLCAN y texto en negociación del ALCA- están contenidas las variables de este trabajo. Mediante la revisión de los respectivos documentos y de las fuentes teóricas se formula la hipótesis y se organizan los argumentos plausibles para sostenerla. En aplicación de los enfoques metodológicos citados y conforme a las variables enunciadas se dividió el trabajo en las partes que se enumeran a continuación.

- I. Se exponen los rasgos generales del tema. Sólo se consideran las controversias entre Estados miembros de los esquemas de integración. Se parte de la articulación entre ellos y del hecho que permea las relaciones entre los participantes en la negociación hemisférica: las disparidades entre sus niveles de desarrollo.
- II. Se señala el objetivo del trabajo: que la adopción por el ALCA de un sistema de solución de controversias incluya entre las posibilidades de elección de foro los mecanismos propios de los sistemas regionales.
- III. Se describen los antecedentes: la solución de controversias en la ALALC y su sucesora la ALADI.
- IV. Se exponen los regímenes de solución de controversias en el MERCOSUR, la CAN, el TLCAN y el Grupo de los Tres.
- V. Se entra en el punto focal del trabajo: elección de foro, tal como lo tratan los cuatro esquemas en el punto anterior.
- VI. Se ubica el tema en el contexto de la integración y el multilateralismo.
- VII. Se vinculan las secciones previas con las vías para encarar la elección de foro desde una perspectiva hemisférica.

### **Funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR**

*Rita M. Gajate\**

#### **Problemática abordada y objetivos de investigación.**

“La profundización de la estructura orgánica del MERCOSUR es un factor clave para consolidar y vigorizar el proceso de integración regional. Dicha profundización pasa por una necesidad imperiosa de reforzar la legitimidad democrática en el funcionamiento institucional del MERCOSUR<sup>1</sup>“. Así lo han expresado el Consejo Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta en reciente acuerdo.

Es que si el MERCOSUR avanza hacia un grado más profundo de integración, su estructura jurídica y los instrumentos que paulatinamente se adopten deberán garantizar eficazmente el alcance de su objetivo formal - Mercado Común<sup>2</sup>-. Sin embargo, este grado de integración requiere una estructura jurídico-institucional que aún no se ha alcanzado (Gajate, 2000)<sup>3</sup> y que desde diversos sectores se reclama.

El Tratado de Asunción, es producto del nuevo dinamismo integrador de comienzos de la década del 90 que se

---

\* Docente e Investigadora del Instituto de Integración Latinoamericana. F.C.J. y S.- U.N.L.P.

<sup>1</sup> ACUERDO INTERINSTITUCIONAL CONSEJO MERCADO COMUN – COMISION PARLAMENTARIA CONJUTA. 15 de agosto de 2.003.

<sup>2</sup> CUMBRE DEL MERCOSUR. Declaración Conjunta de los Presidentes. 30 de junio de 2.000. Texto Oficial. Posteriormente: CONSEJO MERCADO COMÚN, Reunión XXII, 4 y 5/7/02, Acta N° 1/02, Pto.2 “Evaluación de la situación general del MERCOSUR y de la Región”, “...las Delegaciones coincidieron en que una mayor profundización del proceso de integración constituye la principal opción estratégica de sus países”.

<sup>3</sup> GAJATE Rita M. “Participación social e instituciones en los procesos de integración”. UNLP, IIL, 2.000, Pto. 6 Conclusiones

inserta en la concepción del regionalismo abierto. La consolidación de las democracias en nuestros países garantizan los principios jurídicos propios del estado de derecho en dichas iniciativas, aunque en la actualidad se revele un debilitamiento de sus instituciones.

El marco dentro del cual se impulsa el mencionado avance es el de “*los principios e instituciones democráticos*” (Cumbre del MERCOSUR, 2000)<sup>4</sup>. Pese a los reclamos sectoriales, no se ha avanzado en la creación de instituciones que posibiliten la plena participación de los actores, protagonistas del proceso<sup>5</sup>. Parece inevitable que, si se pretende avanzar hacia un grado de mayor profundidad, su funcionalidad jurídico-institucional debería garantizar este crucial aspecto.

El trabajo de investigación que seguidamente se describirá se ha orientado a demostrar la insuficiencia de la estructura jurídico-institucional, de un proceso de integración que intenta profundizarse y plantear alternativas en torno a dotarlo de una más eficiente funcionalidad que asegure una mayor seguridad jurídica y la participación de los actores. Para tal fin, sobre la base de su actual estadio, se ha partido de cuestionamientos esenciales en cuanto a la posible reforma de la estructura orgánica del MERCOSUR y en torno a cuál sería la modalidad adecuada para responder a los cambios que se esperan; qué principios debería receptor la estructura institucional; y cuáles son los niveles y modalidades de representación que debería garantizar.

Partiendo de la hipótesis general que guía la investigación -en la que se inserta el particular análisis de referencia-, la cual expresa que la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR condicionaría las prácticas y comportamientos de los actores productivos, favoreciendo el ejercicio de influencias diferenciadas en la toma de decisiones en los distintos niveles de la estructura estatal asociados al proceso; se postula que sin la creación de una estructura jurídico-institucional basada en instituciones supranacionales que propone el Derecho de la Integración, no se alcanzará la plena seguridad jurídica ni la participación democrática de sus protagonistas.

Por tanto y entendiendo que la profundización del proceso de integración y su legitimación se relacionan con la funcionalidad jurídico-institucional, se proponen alternativas para el rediseño de una matriz jurídica.

A diferencia de otros estudios en los que el objeto ha sido abordado de manera parcial desde diferentes ramas de la Ciencia Jurídica, este análisis se enmarca dentro de la Teoría de la Integración y, particularmente, en el Derecho de la Integración (Gajate, 1995)<sup>6</sup>, en atención a que la integración es un fenómeno complejo y multidimensional, ya definido y descrito en anteriores investigaciones (Mellado, 1995)<sup>7</sup>. De allí que resulta original este abordaje que excede los límites de la tradicional Ciencia Jurídica.

La funcionalidad jurídico-institucional debe procurar llevar a destino el proceso de integración sin trabas, de manera que asegure -desde la toma de las decisiones hasta el efectivo cumplimiento de las normas emanadas- los principios democráticos y de seguridad jurídica.

## Metodología

La investigación que se expone es un estudio de carácter descriptivo – interpretativo.

Se han utilizado técnicas tales como: observación documental y análisis de contenido. Asimismo –junto a otros miembros del equipo de investigación- se ha efectuado un trabajo de campo consistente en una encuesta realizada a asociaciones empresariales y sindicales.

Del trabajo de campo mencionado y de sus cuestiones de interés, se destacan aquellas que han revestido particular importancia en la presente dimensión jurídica: opinión frente a la profundización del proceso, actitud frente a la creación de instituciones supranacionales, propuesta acerca de instituciones que faciliten una mayor participación y seguridad jurídica.

---

<sup>4</sup> CUMBRE DEL MERCOSUR. Op. cit..

<sup>5</sup> GAJATE Rita. Op. cit.

<sup>6</sup> GAJATE Rita M. “El rol del Derecho en un Proceso de Integración”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, págs. 117 y ss. Año 1- N° 2, diciembre 1995, La Plata. Argentina.

<sup>7</sup> MELLADO Noemí y equipo de investigadores. “MERCOSUR, estrategias y alternativas de integración”, en Aportes para la Integración Latinoamericana, Año 1- N° 2, diciembre 1995, La Plata. Argentina.

En el tratamiento de dichas cuestiones de interés se procesaron las siguientes variables del “Ámbito Regional – MERCOSUR”:

- Participación en las organizaciones del MERCOSUR (Intervención en las negociaciones, identificación del organismo y fuentes de información);
- Opinión respecto de la funcionalidad jurídico – institucional del MERCOSUR (Sobre el Sistema de Solución de Controversias, Sobre la creación de órganos supranacionales e Identificación de los órganos);
- Tendencias del MERCOSUR (Alternativas del MERCOSUR, Alternativas para el desarrollo del MERCOSUR, Grados de integración a alcanzar e Identificación de países respecto de su ampliación).

## Resultados

Conforme a las insuficiencias detectadas, a lo declarado por los gobiernos y lo demandado por los actores, se ha esbozado una matriz jurídico-institucional para un escenario que plantea un mayor grado de profundización del proceso conforme fuera corroborado como una necesidad por los resultados obtenidos en el trabajo de campo. Se expondrán dichos resultados y se presentará la propuesta de una nueva matriz jurídico institucional para el MERCOSUR.

### **La institucionalidad social en el MERCOSUR. El significado de la coordinación y la armonización de las políticas sociales para una nueva agenda.**

*Dra. Gloria Edel Mendicoa\**

Es tiempo de repensar el MERCOSUR. Este pedazo de América Latina, cuyos orígenes, ya son conocidos, actualmente reclama una nueva configuración, una nueva forma de emprenderlo, o quizás, simplemente, un retorno a sus propias bases. Por ello, en esta propuesta se plantea como punto de partida una *Integración e Institucionalidad social que consolide un proceso de creación de un espacio económico, político y social por la vía de la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados parte*, a la par que sean recuperados los intereses comunes que tienen como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen. Se trata de hacer visible un esquema que lo aleje de los modelos cuyos resultados pueden cuestionarse con base en una línea de investigación que intenta demostrar un MERCOSUR en el que es viable un camino ascendente y distinto de sus vicisitudes y crisis recurrentes, capaz de asumir otras decisiones y otras dinámicas.

Para esta ponencia nos hemos valido de investigaciones en marcha y de antecedentes, que en este caso surgen en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, hacia el año 1986. Los trabajos a los que aludimos ya planteaban su visión crítica a los modelos predominantes y desde esa perspectiva se optaba por un paradigma multidimensional que contemplaba a la **Integración Social** como objeto de estudio. Esta categoría se asumía con una definición diferente a aquella que la interpretaba como un *hecho dado*, en el sentido de poseer una misma lengua, religión, historia. Por el contrario, se introdujeron otras visiones, cuya inspiración se debió al sociólogo rioplatense Alfredo Errandonea, precursor en cuanto a pensar, primero lo que podía significar la *integración social* de América Latina, desviándose de lo predominante en el modelo ALALC/ALADI, y luego, entender “**lo social**” desde dimensiones analíticas diferentes a las posiciones convencionales. Esta concepción fue constatada empíricamente en quienes se encontraban relacionados con el contexto organizacional, midiendo el alcance de una estrategia de integración mediante *la fuerza de la Densidad Interaccional, el sentido de la Pertenencia, la Participación para sumar actores, Cooperación y Conflicto para los acuerdos entre organizacionales gubernamentales y la Estabilidad de las instituciones y de sus políticas*<sup>8</sup>. Estos referentes pusieron en cuestión la *baja* y hasta *nula* capacidad de decididores políticos, administradores gubernamentales y otros, para pensar un proceso de integración que no fuera considerado sólo en términos

\* Investigadora Instituto Gino Germani y Ubacyt. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Secretaria de Investigación. Universidad Nacional de La Matanza.

<sup>8</sup> Mendicoa, Gloria (Directora) Investigación “La Integración Social en el MERCOSUR”, realizada en el marco del Programa de Incentivos para Docentes Investigadores. 1997-1998. Universidad Nacional de La Matanza-UBA.

comerciales.

Esta línea argumental se profundizó en la *Gestión de las Políticas Sociales en el MERCOSUR*,<sup>9</sup> investigación que procuró identificar el interés por estrategias conjuntas entre las áreas de gobierno relacionadas dichas políticas. Los resultados no fueron mejores de los anteriores. Seguía siendo débil la posición de pensar en *términos de interacción* y mucho menos de *rediseño de acciones en instituciones interdependientes*. Estas conclusiones permitieron el acercamiento a nuevas hipótesis y, también, a sucesos que, según se iban presentando, propiciaba insertar otras unidades de análisis al debate. Tal el caso de las nuevas dinámicas regionales y subregionales para “verlas”, en un mismo espacio, bajo la connotación social.

Ello permitió vincularse con lo que ya comenzaba a tomar forma y precisión geográfica y económica: el “eje de desarrollo”. Es decir, la ruta de mayor prosperidad entre São Paulo y La Plata -Gran La Plata- en donde, por ejemplo, el PBI era casi el mismo para toda la región y el mayor aporte lo tenía São Paulo, lo cual llevado a cifras actuales, parece que nada ha cambiado. El foco de observación se centró en los principales centros urbanos ubicados dentro y fuera del eje, a fin de distinguir sus diferencias socio económicas para producir un índice que destacara el mayor y menor desarrollo de las mismas. De la ponderación obtenida, y con la relatividad de los indicadores utilizados, se pudo establecer la existencia de ciudades con más crecimiento fuera del eje y otras, observadas como de mayor pujanza, que atravesaban síntomas extremos de precarización, a pesar de encontrarse en el contexto de más potencialidad.

No obstante ambos subconjuntos daban lugar a una matriz subregional que “unía” el mismo déficit y hacía viable una estrategia de políticas conjuntas focalizadas en estos núcleos espaciales.

Ello dio lugar a la actual línea de estudio que, centrada en la Red Mercociudades, toma como criterio analítico a *la coordinación*, (“las partes de un sistema trabajan juntas más eficientemente y fluidamente en un proceso interorganizacional”), de las acciones sociales que son ejecutadas por el gobierno municipal, provincial y nacional respectivamente. Los datos obtenidos hasta el momento, confirman las disociaciones en la escala decisional e instrumental. Así, el gobierno nacional aparece interviniendo en el plano local separado del provincial y, por su parte, los municipios recrean alternativas hacia un modelo de “supramunicipalidad” -figura que es reconocida como una gestión de larga data, inherente a la composición de sus gobiernos y a su influencia en la territorialización de la nación-. La experiencia sirvió como argumento para incorporar la *armonización*, “un proceso voluntario de cooperación entre partes”, proceso que conlleva una relación que no se separa de la coordinación sino que la profundiza sin requerir la presencia de un *coordinador*.

Coordinación y Armonización se hacen visibles en el nucleamiento que los municipios emprenden desde 1995, con la creación de la Red Mercociudades<sup>10</sup>, los cuales se involucran activamente en el espacio regional, sin la mediación de escalas jerárquicas, formalizando alianzas que buscan respuestas a intereses comunes. Desde ese punto de vista se interpreta a la *Red Mercociudades como un espacio de transversalidad*. Se plasma la hipótesis que la red puede encontrar condiciones para *atravesar* una concepción geopolítica del MERCOSUR (en tanto su despliegue por la ruta inclusiva de mayor desarrollo), que se contrapone a un vasto territorio que se encuentra ajeno a las decisiones centralizadas. El *trasvasamiento* lo provoca la generación de vínculos espontáneos entre municipios de distintos países del MERCOSUR y es lo que permite su materialización en una Red geográfica y social.

Determinado el problema de estudio, *“la falta de inserción e integración de Políticas Sociales, con sentido de acción estratégica, profundiza los efectos de la crisis económica haciendo que su ausencia en la agenda incremente las desigualdades sociales, las asimetrías económico- políticas y favorezca la aparición de fisuras en el proceso democrático”*, se dieron las condiciones para la valoración político- jurídico de las políticas sociales en el contexto regional comparando los *marcos regulatorios*, en los se inscriben las mismas, a fin de que se pueda dar cuenta de construcciones conjuntas y continuidad de sus acciones. En tal sentido es relevante la Ley de Asistencia Social (1993) de Brasil como centro de gravitación para la comparación con la Argentina. (11)

<sup>9</sup> Mendicoa, Gloria (Directora) Investigación “La Gestión Social”. Idem. 1999-2000. UNLM-UBA

<sup>10</sup> En la actualidad la Mercociudades reúne 170 municipios, entre los que se encuentran las capitales de los territorios nacionales de los países miembros.

<sup>11</sup> Esta afirmación surge de la Investigación llevada a cabo en el marco de la Programación Científica de UBACyT, denominada “Las Políticas de Promoción y Asistencia Social en el MERCOSUR. Un estudio comparativo entre Brasil y Argentina” (2001-2003). Directora: Gloria Edel Mendicoa. Sobre estos argumentos se continúa con la investigación “La Red Mercociudades como factor de una nueva institucionalidad del MERCOSUR”. Instituto Gino Germani. 2003.UBA

Esta postura se basa en que tales marcos dan solidez a la propuesta de *políticas coordinadas y armonizadas* contribuyendo a hacer sustanciales los procesos de integración. Tenerlo en cuenta, contribuirá a la formación de una agenda que instale la *Institucionalidad Social* concediendo la *práctica social como epicentro de tal institucionalidad* y a la Red Mercociudades el *impulso sinérgico* de la misma.

Sabido que esta última es desconocida o poco relevante por las estructuras que pueden articular decisiones de mayor alcance. Sin embargo, en esta ponencia se la defiende como el *espacio de transversalidad* y, también, como alternativa para una revisión conceptual del espacio regional-subregional.

La persistencia sobre este particular se funda en que su fortalecimiento puede dar forma a una composición regional que desestructure paradigmas vigentes y permita la salida del estado de retraso y deterioro de la región. En ese sentido más que nunca el “Novo Pacto Social” que reclamara Helio Jaguaribe, hace más de diez años, adquiere vigencia: *“asegurar el pleno empleo; facilitar el crédito y elevar la producción mínima de alimentos; elevar el nivel de educación, universalizando la educación básica y generando redes de escuelas de promoción y educación; ampliar los servicios sociales, fundamentalmente en vivienda, salud, previsión y asistencia social”*.<sup>12</sup> Las “cláusulas” expuestas, bien valen para apuntalar la *institucionalidad social* pretendida lo que no significa desatender el contexto. Ciertamente exige examinar contradicciones y convergencias. Brasil, no cabe duda, fuertemente descentralizado, hace posible, por ejemplo, la LOAS, como una manera de mostrar u ofrecer una estrategia regulatoria en sus Políticas Sociales, especialmente aquéllas que asisten a los más necesitados y combaten la pobreza. Asimismo se contribuye a dar impulso a las gestiones locales y a incorporarlas al proceso, debido también a la ponderación que se le asigna a la descentralización municipal, lo cual queda demostrado en la plena aplicación del proyecto de regionalización establecido en la Constitución Nacional Federal (Art.43).

Por otra parte, no se desconoce su posición en las relaciones internacionales que, como ha sido manifiesto, se contraponen por su preferencia centralizadora en el contexto regional. Brasil es la potencia de América del Sur. Sus más de 150 millones de habitantes y su posición de octava economía mundial es, entre otras, variables más que significativas. Además, sus avances en el campo científico tecnológico, la consolidación del sistema de posgrado y la incorporación de éste y de la Universidad en su conjunto, en una clara voluntad política, no sólo lo deja al arbitrio de instituciones como el Capes, sino que trasciende esas instancias para encontrarse, para el caso, con un organismo como “MERCOSUL nas Universidades” (creado en Belo Horizonte en 1997). Además, el consagrado portuñol opera como factor de intercambio y cruce de fronteras con mayor firmeza que los que se puedan dar entre espacios estructurados y organizados. Ese hábito establece un lazo que llega al ciudadano común quien puede, y debe, agregarse como un activo actor.

La Argentina, en el plano institucional es centralizadora y, en la negociación integracionista, también disputa el espacio con Brasil. Su capacidad de gestión interna tiene aún que saldar deudas en lo que hace a su liderazgo, coherencia interna e indefinición de las políticas públicas.

En ambos países, sin perder de vista a los otros dos socios plenos, sus estrategias gubernamentales los debería conducir a una condición en la cual si bien los gobiernos deben comportarse como individualidades, ello no impide que consoliden sistemas coordinados, con base en la mejor información y en objetivos bien definidos. En el contexto internacional, ese diseño redundaría en funciones inevitables para la consolidación de un bloque socio-regional sostenido en: comunicación y consulta, decisiones compartidas y solución de conflictos. Se desafía a emprender, como la UE (no sin advertir las demandas, que hoy mismo, le hacen sus ciudadanos), la *configuración del método abierto de coordinación*<sup>13</sup> *el cual procura fomentar la cooperación, las buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes. Se basa en una evaluación sistemática de los progresos en la materialización de los objetivos que permite comparar y aprender, incluso, de la experiencia ajena.* Una meta semejante reclama, sin lugar a dudas, al Órgano MERCOSUR para que actúe decididamente en la coordinación.

Los intentos de nuevas interdependencias, que demandan respuestas oportunas, adecuadas y satisfactorias para una reversión de la convivencia, pueden tener en las sinergias locales la alternativa de una nueva institucionalidad; pero no es tan sólo eso lo que cambiará el rumbo del MERCOSUR. Son estos actores, y son otros. Son nuevas decisiones hacia la búsqueda de un nuevo pacto.

---

<sup>12</sup> Jaguaribe, Helio”; Brasil 2000. Para um novo Pacto Social”; Paz e Terra. 3° Edición. Sao Paulo, 1986.

<sup>13</sup> Oficina de Publicaciones Oficiales de la UE. “El libro Blanco de la UE. La Gobernanza Europea”. Luxemburgo, 2001.

Si se tratara de reseñar el legado de los diez años del MERCOSUR, algo es indiscutible a su favor: la defensa y el cuidado sostenido a las democracias de los países partes como así también, la capacidad de sobrevivencia a las crisis más profundas que han atravesado. Así también el mismo legado reclama: Igualdad, Empleo, Seguridad y Asistencia Social; Moralidad, Ética; Medio Ambiente, eliminación de las barreras de la xenofobia. En suma nuevos valores que den lugar a las personas a vivir mejor, valorarlas por lo que son, a permitirles consustanciarse con las instituciones y a estas últimas a producir transformaciones en beneficio de los que están obligados a servir.

El cambio de un modelo tradicional a una nueva alternativa lo otorgará la construcción de una agenda "inteligente" al decir de Leonardo Schwartein,<sup>14</sup> que contemple cambios en las instituciones y sus miembros en las siguientes categorías:

Categorías Analíticas	DE	HACIA
<b>Necesidades</b>	Oferta	Demandas intercambiables
<b>Intereses</b>	Individualismos concentrados en el corto plazo	Emancipatorios
<b>Valores Culturales</b>	Desesperanza por el futuro	Cooperación y construcción colectiva.
<b>Ética</b>	Yo, sin los otros	Nosotros y el proyecto
<b>Valores Organizacionales</b>	Modelos predefinidos	Intercambio y cooperación
<b>Cambio</b>	Conservador	Dinámica de Proyectos
<b>Instituciones</b>	Inerciales	Sinérgicas, interactivas en red

Finalmente, reconociendo la crisis y el futuro incierto del MERCOSUR, es innegable que es preciso avanzar hacia un proceso que asegure, para seguir a Amartya Sen, *oportunidades sociales a las que toda sociedad tiene derecho, porque ello incide en la libertad de vivir mejor y da base para confiar*. Las crisis deberán tomarse como oportunidades por lo que una *institucionalidad social* debe

- *Hacer esfuerzos por la construcción de una red de intereses compartidos. Son las Redes Sociales tramas de protección para evitar la profundización de las brechas sociales.*
- *Garantizar a los actores sociales que asuman la interacción, no solo intercalando de igual a igual, sino preparándose para el trabajo conjunto y de superación de controversias entre desiguales.*
- *Concebir un alerta metodológico sobre las innovaciones institucionales de la misma forma que el análisis de los impactos de las estrategias instrumentadas.*
- *Fortalecer la preparación de los ciudadanos y todos los que se encuentran involucrados en la relevancia de una nueva geopolítica con sentido estratégico y recreación de las identidades culturales.*
- *Destacar el rol constructor de la democracia con sentido social*

<sup>14</sup> Schwartein, Leonardo "La inteligencia Social de las Organizaciones"; Paidós. Bs. As. 2003.

## **Problemática y Objetivos**

Desde los años 80, primero en Europa y luego en América Latina, se ha encarado la reforma del Estado, la cual encuentra en la descentralización político-administrativa a uno de sus principales cimientos.

La descentralización se ha planteado con el objetivo de contribuir al desarrollo a través de la formulación de políticas a nivel local, en procura de una mayor eficacia y eficiencia, dado que los municipios constituyen la entidad administrativa más pequeña del Estado y, por lo tanto, se encuentran más cercanos a los diversos actores sociales, lo que hace que conozcan más de cerca las problemáticas que les aquejan y así se puedan diseñar políticas de manera concertada.

Al mismo tiempo, la integración regional ha cobrado un renovado impulso, al concebirla como un instrumento apto para la consecución del desarrollo.

Es así que en este marco los municipios han de jugar un papel preponderante inmiscuyendo a la población en las políticas locales de desarrollo y constituyéndose en portavoces de la ciudadanía ante las autoridades nacionales y las regionales, procurando el máximo provecho de los beneficios y minimizando los perjuicios que de la integración se deriven.

A partir de lo expuesto es la investigación se ha propuesto analizar cómo perciben quienes conforman los poderes locales y los actores productivos argentinos, el papel que pueden cumplir los municipios en el proceso de integración subregional.

## **Metodología**

A fin de cumplimentar el objetivo señalado, la se ha sido recurrido a fuentes secundarias que analizan distintos aspectos de la temática en cuestión, mientras que el trabajo de campo ha consistido en la técnica de encuestas.

## **Resultados obtenidos**

En América Latina –incluida la Argentina- la descentralización se propuso en aras de la reducción de la actividad estatal nacional –al igual que el fenómeno de la privatización de empresas estatales-, dado que promueve el pasaje del poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales y regionales, reduciéndose de esta manera la dimensión del Estado nacional y, por sobre todo, los gastos que ello implicaba para su fisco nacional.

Así, el proceso de descentralización argentino se ha caracterizado por ser de funciones y no de recursos, constituyendo una “desestatización” en la que se despidió a muchos funcionarios públicos pero no se produjo una transformación del modelo institucional.

Concomitantemente, la crisis económica de las provincias en el campo productivo, unida a los magros ingresos tributarios obtenidos de fuentes locales, incrementaron la dependencia de los gobiernos subnacionales de la coparticipación impositiva, las transferencias y adelantos del gobierno nacional y un creciente endeudamiento avalado generalmente por la Nación. De esta manera, actualmente el Estado central concentra y asigna gran parte de los recursos del gobierno general, ejerciendo de hecho un cierto poder de veto sobre el destino de esos recursos y cumpliendo, de este modo, un papel de orientación y control no necesariamente fundado en los criterios de racionalidad.

Por otro lado, aunque los gobiernos municipales debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sus funcionarios no fueron dotados de las capacidades de gestión requeridas, lo cual se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de sus programas de gobierno.

---

\* Abogado. Maestrando en Integración Latinoamericana.

Asimismo, la descentralización el pasaje del funcionariado municipal hacia la nueva cultura post-burocrática, para detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos, coordinar las deliberaciones públicas, participar en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de los proyectos, participar en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal. En Argentina han sido aislados los esfuerzos por imponer una cultura post-burocrática.

Con respecto al MERCOSUR, los gobiernos municipales tienen un doble papel que cumplir:

- por un lado deben de estar en condiciones de ofrecer respuestas a sus complejos productivos locales respecto de los desafíos que implica para ellos la nueva competencia de productos provenientes de los países miembros del MERCOSUR; y,
- por el otro, han de transformarse en un nexo entre la población local y el proceso de integración regional a fin de permitir la participación de los actores en el diseño de las políticas regionales que les incumben.

A este respecto, en agosto de 1998, desde el Ministerio del Interior, el autor de esta investigación elaboró y llevó adelante una encuesta no compulsiva entre municipios de todo el país. El cuadro general de las respuestas obtenidas por la encuesta es el siguiente:

Municipios que poseen datos acerca de la producción industrial y no industrial de su territorio	68,05%
Municipios que poseen políticas propias destinadas a la promoción de la producción local	66,66%
Municipios que poseen un área específica dedicada a temas de la producción local	68,05%
Municipios que consideran nada importante la influencia del MERCOSUR	8,33%
Municipios que consideran poco importante la influencia del MERCOSUR	18,05%
Municipios que consideran que el MERCOSUR no influye en su territorio	6,94%
Municipios que consideran importante la influencia del MERCOSUR	37,5%
Municipios que consideran muy importante la influencia del MERCOSUR	22,22%
Municipios que consideran necesaria una capacitación específica de sus funcionarios respecto al MERCOSUR	88,88%

En cuanto a la participación efectiva en el MERCOSUR, en 1995 se constituyó la red Mercociudades, entre cuyos objetivos se encuentran los de concienciar y promover la participación ciudadana en los ámbitos político, económico, social y cultural, potenciando al gobierno municipal como representante de los intereses de la comunidad y como alternativa para resolver rápidamente los problemas inherentes a las ciudades. Su demanda de participación en el proceso de integración regional llegó a su fin el 7 de diciembre de 2000 cuando, en el marco de la Cumbre de Florianópolis, se aprobó la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI), dependiente del Grupo Mercado Común, la que derivó en la necesidad de crear una Sección Nacional en cada país.

A partir de lo investigado es posible llegar a la conclusión de que en Argentina el proceso de descentralización no fue producto de un proceso de maduración democrática, aunque ha existido un desarrollo creciente de demandas tendientes a resaltar el papel de las unidades subnacionales como instrumento de canalización de las necesidades locales, a través de una mayor participación de sus actores en los distintos niveles del aparato estatal vinculados al proceso de integración MERCOSUR. No obstante, la mayor parte de los funcionarios locales ignoran el papel dinamizador de los municipios en el desarrollo local, el impacto del proceso integrativo y el papel que podrían cumplir en su profundización.