



CONDICIONANTES DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL MERCOSUR

Presentación

En un mundo interconectado, el vigor del proceso de globalización en curso plantea desafíos y exigencias tales como la imposibilidad de permanecer aislado del sistema internacional por parte de ningún país y la inexistencia de espacios para las acciones individuales, de allí la necesidad de la integración de nuestros pueblos, únicos protagonistas y destinatarios de todo proceso integrativo.

El enfrentamiento de las nuevas condicionalidades derivadas del contexto externo, como así también de la situación económica y social regional, imponen respuestas a esta realidad por parte de los gobiernos. América Latina en general -y la región particularmente- hoy enfrenta un gran desafío: ¿Cómo supera su situación de subdesarrollo y periférica? ¿Cómo se integra en el ámbito nacional, regional, hemisférico e internacional en un marco mundial de continuas transformaciones?. Estos interrogantes marcan la orientación de este trabajo y sus respuestas se obtienen desde la perspectiva de la integración, de allí que se torne imprescindible la participación de los actores sociales.

No obstante que el ideario de la integración tiene una larga tradición y está ligado a la emancipación de nuestros pueblos, es a partir de los años sesenta que se traduce en experiencias concretas a través de ALALC, MCCA, el Grupo Andino, el CARIFTA. El contexto externo, el interno regional, la actitud y comportamiento de los actores en los procesos integrativos, como así también las concepciones políticas, sociales y económicas se diferencian sustancialmente del actual momento histórico. El dinamismo integrador actual es singular y se caracteriza por la formalización y consolidación de acuerdos de diversa esencia -políticos, económico-comerciales, de cooperación e integración-.

El MERCOSUR se inscribe dentro de este dinamismo, en un contexto de democratización política, de liberalización comercial y financiera y de apertura económica. Si bien los países que lo integran reúnen las condiciones mínimas requeridas para la marcha del proceso -poseen gobiernos democráticos, existen afinidades en materia de política económica y comparten el objetivo de acrecentar su inserción en el mercado mundial-, ellas no son suficientes para asegurar su éxito, en tanto la participación de sus actores sociales es diferenciada y deficiente, *“su logro es una condición del éxito de la integración; ella no alcanzará la plenitud si no es mediante esta participación”*¹. No obstante que en todo proyecto integrativo existen decisiones y motivaciones políticas que provocan consecuencias de igual índole, la simple voluntad política de los gobernantes no basta -ello se puso de manifiesto en la Unión Europea a raíz de la aprobación del Tratado de Maastricht-, por lo que se hace necesario el consenso y la conciliación de intereses.

Es, precisamente, el marco democrático regional el que obliga a la participación de los actores. La existencia de la democracia es una condición indispensable para la

¹ VACCHINO Juan Mario, "Integración Económica Regional", Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela, 1981, pág. 79.



integración y ella misma favorece la consolidación democrática, de tal forma que la relación que se establece entre ambas variables es interdependiente. En América Latina la inestabilidad político-institucional ha sido el principal obstáculo para las relaciones de cooperación e integración.

La mayoría de los procesos integrativos latinoamericanos centran su eje en la materia económico-comercial, pero dentro del marco exitoso que en este aspecto ofrece el modelo del MERCOSUR, es posible plantearse la problemática de la participación, debido a que todo proceso, aún en su versión más acotada, trae aparejada *“una dimensión social, con costos y beneficios que impactan tanto en el empleo como en la generación de riqueza, para citar dos aspectos centrales, involucrando a la sociedad, comprometiendo la política, implicando a la propia sustentabilidad de los esquemas de integración”*². A partir de la dimensión económica se aborda la problemática, delimitando su análisis a los actores del sector productivo, por ser los principales involucrados en esta dimensión. Ello conlleva a formular los siguientes interrogantes: ¿qué rol asumen los empresarios y los sindicatos en el proceso?, ¿poseen una participación similar?, ¿cómo participan? y ¿cuáles son los mecanismos e instrumentos de su participación?

La temática de los déficits democráticos y sociales en los procesos de integración en América Latina, como señala Grandi³, ha sido poco analizada –Mellado y Ali (1995), Grandi (1996), Grandi y Bizzózero (1997), Tirado Mejías (1997), Serbin (1997)-.

La alternativa que brinda investigar la actuación de los actores en el proceso MERCOSUR permitirá reorientar el debate desde la dimensión económico-comercial a la política y social, con el fin de determinar las condiciones facilitantes u obstaculizantes de la participación social, ya que éste ha sido un aspecto ignorado y no considerado como una variable fundamental. Sin embargo, a medida que se avanza en la consolidación del proceso aparece como una demanda social insatisfecha y omitida en la agenda regional. La situación resulta más preocupante porque el MERCOSUR implica un grado más avanzado de integración –mercado común-.

Desde un concepto de integración solidaria⁴ y de participación multidimensional manifestada en los diversos órdenes o sistemas que componen el colectivo integrado –Errandonea (1997), Lagos (1969), Nye (1969)- se pretende abordar el objeto de estudio. Esta perspectiva inspira el planteamiento interdisciplinario de esta investigación, que persigue como objetivo reconocer las similitudes y diferencias sectoriales en cuanto a la participación de los actores productivos –ya que redefinen sus intereses y sus interacciones en función de la dinámica integrativa-, identificar a los actores relevantes en las negociaciones sectoriales y regionales -a fin de distinguir actitudes y comportamientos-, como así también los espacios de articulación con los distintos niveles de la administración pública asociadas al proceso de integración.

² PODESTA Bruno, “La integración regional y las posibilidades de una agenda social”, Reunión de expertos sobre Aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe, Santa Cruz, Bolivia, 7 al 9 de noviembre, SP/REASIALC/Di N°4, 2000, pág.1.

³ GRANDI Jorge, “Déficit democrático y social en espacios integrados”, CEFIR, <http://www.cefir.org.uy/grandi.htm>, pág.1 y “Déficit democrático y social en los procesos de integración” en: Integración & Comercio, BID-INTAL, 6, Año 2, Buenos Aires, Argentina, setiembre-diciembre 1998, pág. 86.

⁴ Como un “proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados partes, a partir de intereses comunes, que tiene por objetivo el desarrollo cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen” en: MELLADO Noemí y GAJATE Rita, “La inclusión de las regiones en el MERCOSUR”, Aportes para la Integración Latinoamericana”, Año IV, N°4, La Plata, Argentina, julio 1998, pág. 95.



A través de este recorrido se pretende identificar los condicionantes de la participación social, conceptualizándolos como aquellas circunstancias que la hacen posible -que influyen en la realización de una cosa facilitando, trabando o modificando su carácter, aunque no la produzcan⁵- y así definir los mecanismos y acciones tendientes a aumentar los grados de participación porque ella es “realizable, exclusivamente, por políticas voluntarias que la promuevan⁶”.

De esta manera se pretende emprender el camino alternativo de la ampliación cualitativa y de la profundización del proceso en el sentido que señalara Carlos Tunnermann Bernheim “el principal desafío que deberán enfrentar los intelectuales en América Latina es pensar en América Latina como región y reinventar el proceso de integración, que por cierto no se limita únicamente a la economía y los mercados, sino que es un amplio proceso político y cultural⁷”.

Agradecemos a todos aquellos que colaboraron con la realización de esta investigación, particularmente a los informantes-clave y a quienes brindaron su tiempo para contestar el cuestionario. En especial agradecemos a la señora Susana Bordoni por su dedicación en las tareas administrativas relacionadas con este trabajo y en la corrección de la redacción definitiva y diagramación de este informe.

CAPITULO I

ENCUADRE METODOLOGICO *

1. Delimitación del problema

¿Qué puede ofrecer el análisis de la participación social en el plano regional para que en el futuro se logre un MERCOSUR participativo?. En una investigación anterior, a cargo de algunos de los integrantes del equipo actual, se pudo constatar que en la etapa inicial -diseño y definición del modelo- no habían sido consultados varios actores sociales y que el programa adoptado resultaba ajeno a sus intereses o respondía a las expectativas y necesidades de otros actores⁸. En consecuencia, cualquier modificación en las políticas y mecanismos tendientes a aumentar la participación de aquellos sectores marginados debe incorporar elementos que den respuesta a las condiciones que la obstruyen.

⁵ ERRANDONEA Alfredo (h), “Las condiciones sociales para la integración subregional de áreas fronterizas. El caso de la Cuenca del Plata”, en: Revista Argentina de Relaciones Internacionales, CEINAR, Nº10, 1978, pág.19.

⁶ VACCHINO Juan Mario, “Integración Económica...”, op. cit., pág. 79.

⁷ TUNNERMANN BERNHEIM Carlos, “América Latina. La visión de los científicos sociales”, en: Nueva Sociedad, Nº139, setiembre-octubre, Caracas, Venezuela, 1995, pág. 155.

* La autoría de este capítulo corresponde a Noemí B. Mellado. En el punto 3.2. colaboró Nancy Cardinaux.

⁸ MELLADO Noemí y ALI María Luciana, “Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus Alternativas”, Cuadernos de Trabajo del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, noviembre 1995, pág. 87.



El perfil económico-comercial es el protagonista del proceso y la participación social es un aspecto no contemplado o subsidiario, lo que explica la inexistencia de mecanismos de convocatoria, diálogo y concertación frente a las problemáticas de interés de sus actores. Ello ha restado legitimidad a los acuerdos y ha impedido la formación de una cultura integracionista, como así también de un sentido de pertenencia regional de sus poblaciones. Tampoco ha sido objeto de estudio, sino que se la ha focalizado como un hecho dado –Grandi-Bizzózero (1997), Mellado-Ali (1995), Serbin (1996), Tirado Mejía (1997), Laredo (1998)- siendo que ella resulta fundamental si se aspira a una articulación mayor que supere la liberalización comercial.

En otros antecedentes sobre el tema de la participación social se la ha planteado como crisis cuando algún país o grupo de países puede sentirse marginado del proceso, tanto en la adopción de las decisiones fundamentales como en la distribución de los beneficios que brinda la integración⁹. En igual sentido, cuando los sectores sociales perciben que los beneficiarios del modelo son unos pocos y a nivel decisional tuvieron participación sólo determinados grupos. La secuencia lógica del proceso investigativo reclama la acotación del problema - objeto, el que se define como “condicionantes de la participación social en el MERCOSUR”.

2. La participación social: precisiones conceptuales

Tradicionalmente se identifica a la participación con el funcionamiento ideal de la democracia representativa y pluralista “*la democracia es un sistema de inclusión. Esa integración se apoya en formas variadas de participación...*”¹⁰. En Europa Continental se relaciona la participación social inadecuada, falta de poder, con la exclusión social, es decir que se vincula exclusión social con ciudadanía. En la Unión Europea se definió a los derechos sociales de la ciudadanía “*como el derecho a un cierto nivel de vida básico y a la participación en las instituciones sociales y ocupacionales de la sociedad. Así la exclusión es analizada en términos de no realización o de negación de esos derechos...*”¹¹, en cambio en Latinoamérica, por lo general, la literatura sobre democratización ha dejado a un lado la dimensión social de los derechos de la ciudadanía “*...reducida la democracia a lo estrictamente político, lo social quedó por definición, al margen de la agenda de la democracia...*”¹². La falta de respuesta a las innumerables demandas sociales debilita la participación política y retrograda la noción de ciudadanía a su forma nominal,¹³ el marginado por más que pueda elegir a sus representantes no incide en las decisiones políticas que lo marginan, lo que lo induce a la pasividad política, que es una forma de exclusión.

El modelo europeo de participación se engendró en base al concepto de que, junto a la democracia política, debería desarrollarse una democracia económica y social, caracterizada por el diálogo, la negociación y la participación. En su momento histórico era expresión de un nuevo consenso social, de allí la creación de Consejos Económicos y Sociales en diversos países europeos. Este sistema de participación y

⁹ LAGOS Gustavo, “La crisis de la integración” INTAL, BID, Separata del Boletín de la Integración, Nº23, octubre, Buenos Aires, Argentina, 1967, pág. 9.

¹⁰ VILAS Carlos M., “Economía, Política y Sociedad: Panorama después de la crisis (Notas preliminares)”, en Realidad Económica, Nº125, Buenos Aires, Argentina, 1994, pág. 22.

¹¹ CLERT Carine, “El enfoque de exclusión social: elementos analíticos y aportaciones para la discusión de la pobreza y el desarrollo social en América Latina”, en: Pensamiento Iberoamericano Nº31, Agencia Española de Cooperación Internacional. España, enero-junio 1997, pág.428.

¹² VILAS Carlos, “Economía, Política y...”, op. cit. pág. 2.

¹³ O'DONNELL Guillermo, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, en: Desarrollo Económico, Vol.33, Nº130, Buenos Aires, julio-setiembre 1993.



diálogo se trasladó a la Comunidad Económica Europea en el Comité Económico Social -órgano consultivo del Consejo y la Comisión-, en el Comité Consultivo de la CECA y en el Comité del Fondo Social Europeo -asiste a la Comisión en la administración del Fondo Social Europeo-. Todos estos organismos son instancias emanadas de los Tratados, como así también el Diálogo Social Europeo. Se agregan otros comités consultivos, y mecanismos no formales de diálogo y comunicación. Sin embargo, hay obstáculos a la participación institucional en la dimensión social, lo que se puso en evidencia con el Tratado de Maastricht.

De allí que para este análisis se parta del concepto de participación en su doble acepción. En un sentido amplio, se lo relaciona con los costos y beneficios del propio proceso integrativo -no todas las economías crecen por igual, ni todos se benefician de manera semejante, ni todos sufren por igual- ya que sin mecanismos de distribución se generan procesos desequilibrantes, originando la exclusión de áreas y sectores económicos y sociales; ello se ve agudizado por la aplicación de las políticas neoliberales y de ajuste a que fue sometida la región, lo que *“constituiría un caso de presencia marginal y la marginalidad se define como no - integración”*¹⁴. En un sentido restringido -en la elaboración de decisiones-, constituye requisito esencial, *“todo colectivo integrado supone la presencia de, al menos, una cierta medida generalizada de consenso, so pena de producir el proceso inverso, la desintegración”*¹⁵. Desde esta perspectiva se la define como el derecho a influir en la toma de decisiones. Precisamente, el MERCOSUR exhibe una insuficiente participación en su doble acepción, sea por la marginalización en la adopción de decisiones, como en la distribución de beneficios -Mellado-Ali, Laredo, Grandi-Bizzozero-.

Sani¹⁶ distingue tres niveles de participación política:

- Presencia: se refiere a comportamientos esencialmente receptivos o pasivos en los que el individuo no hace ningún aporte personal.
- Activación: comprende aquellas situaciones en las que el sujeto desarrolla efectivamente alguna acción que influye sobre la decisión.
- Participación en sentido estricto: aquí la intervención del sujeto es necesaria para una toma de decisión.

Aunque Sani en esta conceptualización se refiere a la participación política en sentido general -es decir, a la que conecta al ciudadano con el sistema político- se considera que estas dimensiones son útiles para visualizar distintos grados de participación.

En la presentación de este trabajo se hace referencia a los desafíos que afrontan hoy la representación y la participación políticas. Con una ya muy extendida crisis de representación que abarca diversos niveles sociales, se ha abierto un debate intenso en las últimas décadas en torno a nuestra cultura política y los escollos y barreras que pone a la participación activa de diversos componentes de la sociedad civil.

Se interpreta aquí por sociedad civil *“un todo complejo que abarca un número de componentes diversos: personas individuales, grupos sociales, clases sociales, el mercado económico, ciertas instituciones y un marco normativo específico”*¹⁷. En este

¹⁴ ERRANDONEA Alfredo (h), “Hacia una definición operacional del concepto de integración”, en: Revista Argentina de Relaciones Internacionales, CEINAR, Año 3, Nº9, Buenos Aires, Argentina, 1977, pág.87.

¹⁵ ERRANDONEA Alfredo (h), “Hacia una definición...”, op.cit., pág. 93

¹⁶ SANI Giacomo, “Participación política”, en: BOBBIO Norberto y MATEUCCI Nicola, Diccionario de Ciencia Política. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1981.

¹⁷ RABOSI Eduardo, “Sobre los conceptos de sociedad civil y las sociedades civiles”, en: Revista



sentido, agrega Vilas, *“la sociedad civil no es homogénea e indiferenciada sino una realidad compleja y estratificada de clases sociales, grupo de género, categorías ocupacionales etc., cuyo acceso a recursos, cultura y prestigio social es desigual”*¹⁸.

Aunque, desde algunas perspectivas teóricas, se ha enfatizado la tensión entre los términos sociedad civil y Estado, se advierte que en una sociedad democrática ambos términos, si bien pueden tensionarse, son interdependientes. Para Vilas¹⁹, la sociedad civil no es independiente de la política, del Estado o del mercado, ni ajena a ellos. Señala Walzer: *“Sólo un Estado democrático puede crear una sociedad civil democrática. Sólo una sociedad civil democrática puede mantener la democracia en un Estado. El civismo que hace posible la política democrática sólo puede ser aprendido a través de las redes asociacionales. A su vez, las capacidades que mantienen vivas las redes deben ser promovidas por el Estado democrático... El Estado nunca podrá ser lo que se pretenda que sea en la teoría liberal: un mero marco de referencia para la sociedad civil. Es también el instrumento utilizado en la lucha, y se le usa para dotar a la vida en común de una forma determinada”*²⁰.

En el marco de una sociedad democrática, y dentro de un proceso de integración regional, se va desarrollando una cultura de la participación. La cultura de participación *“es aquella en que los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos; en otras palabras, hacia los dos aspectos, input y output, del sistema político. Los diversos individuos de este sistema político de participación pueden estar orientados favorable o desfavorablemente hacia las diversas clases de objetos políticos. Tienden a orientarse hacia un rol activo de su persona en la política, aunque sus sentimientos y evaluaciones de semejante rol pueden variar desde la aceptación hasta el rechazo total”*²¹.

El debate actual sobre actores sociales e integración regional es coincidente en plantear como problemática la posibilidad o el derecho de influir en la toma de decisiones, es decir, en la formulación y diseño de la política. Así, en el plano de las negociaciones del ALCA –Área de Libre Comercio de las Américas- se puso de manifiesto la preocupación por una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones, tanto por parte de la Cumbre de Miami, de diciembre de 1994, como por la II Cumbre de Presidentes realizada en 1998 en Santiago -en cuya declaración se estableció explícitamente el compromiso de promover una participación más activa de la sociedad civil-.

No obstante esta coincidencia en cuanto a la problemática misma, es posible identificar dos líneas teóricas: la que sostiene la participación de los actores sociales como solución al déficit democrático –Grandi-Bizzozero, Serbin, Mellado-Ali, Tirado Mejía- y la que, atendiendo a la complejidad del mundo actual, considera que las políticas de integración deben estar a cargo de los equipos técnicos dependientes de los Poderes Ejecutivos, porque los gobernantes representan los intereses del conjunto nacional²². Es evidente que una y otra postura apuntan de manera diferenciada a la

Jurídica de la Universidad de Palermo, Año 2, Números 1 y 2. Buenos Aires, abril de 1997.

¹⁸ VILAS Carlos, “Economía, Política y...”, op. cit., pág. 12.

¹⁹ Idem, pág. 8.

²⁰ WALZER Michael, “Democracia y sociedad civil”, en: DEL AGUILA Rafael y VALLESPIN Fernando. La Democracia en sus Textos. Ed. Alianza. Madrid, 1998.

²¹ ALMOND Gabriel y VERBA Sidney. “La cultura política”, en: Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Ed. Ariel. Barcelona, 1992.

²² PODESTA Bruno, citado por Giacalone Rita en: “Los actores sociales en la integración regional.



democracia participativa y a la simplemente representativa, pero la integración es un fenómeno de densificación interaccional, cuya naturaleza está determinada por las interacciones sociales de cooperación y solidarias²³, no un fenómeno de incorporación de los individuos a un proceso al que sienten no pertenecer, que es ajeno a sus expectativas y satisface los intereses de otros.

El MERCOSUR respondería a esta última concepción, porque son los actores burocráticos integrados por el cuerpo de funcionarios gubernamentales de los ministerios y de las agencias económicas especializadas los que conducen el proceso²⁴. De allí la necesidad de estudiar los diversos mecanismos e instancias que poseen los actores del sector productivo para incidir, tanto en las estructuras estatales nacionales como en las regionales, en la definición de las políticas públicas.

Desde este punto de vista, siguiendo a Grandi²⁵ se pueden distinguir dos niveles de análisis: uno, nacional, que está dado por la incoordinación entre los actores de los sistemas de organización tecnoburocráticos -Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía, Industria y Comercio y Bancos Centrales- entre éstos y los provinciales/estadales y municipales, como así también entre estas unidades políticas nacionales y los sectores privados -organizaciones empresariales y sindicales- restringiendo la posibilidad de generar una posición negociadora común; el otro, en el ámbito regional, originado en la interacción de los actores nacionales públicos y privados con la funcionalidad jurídico-institucional del proceso -organismos intergubernamentales-. La inexistencia de un procedimiento claro para articular los procesos de deliberación, formulación decisional y ejecución entre actores heterogéneos se convierte en una condicionalidad negativa para la adopción de posiciones comunes.

Este análisis es susceptible de efectuarse teniendo en consideración dos escenarios posibles: el actual y el prospectivo. Como se redefinen interacciones e intereses, en la medida que avanza el proceso es dable plantearse si los actores exhiben un comportamiento diferenciado en la evolución del MERCOSUR. A fin de dar respuesta a este interrogante se diferencian dos etapas:

- La primera abarca el período comprendido entre la firma del Acta de Buenos Aires y el Tratado de Asunción, ya que en esta etapa, de diseño y definición del modelo, algunos actores del sector productivo -tales como las pequeñas y medianas empresas y los sindicatos- no habían sido consultados y/o el programa resultaba ajeno a sus intereses -Mellado-Ali, Grandi-Bizzozero-.
- La segunda, después del establecimiento del acuerdo -porque los actores se relacionan con el proceso integrativo a partir de las políticas que se promuevan desde el propio esquema de integración, “*así pues, la sociedad aparece como el punto de referencia originario y también como el destinatario final de los beneficios de un proceso de integración...*”²⁶-. En este período se podría diferenciar antes y después de Ouro Preto -16 de diciembre de 1994- que marca el punto de inflexión al formalizar la estructura orgánica del MERCOSUR y crear un marco institucional

Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR”, Aldea Mundo, Año 2, Nº6, Venezuela, octubre 1998/abril 1999, pág. 52.

²³ ERRANDONEA, Alfredo, “Hacia una definición...”, op.cit.

²⁴ HIRST Mónica, “Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición”, Grupo Editorial Norma, Ensayos, noviembre, Argentina, 1996.

²⁵ GRANDI Jorge, “Déficit democrático...”, op.cit.

²⁶ PODESTA Bruno, “Seis comentarios sobre la cuestión social”, Copyright CEFIR, Uruguay, 1997, pág. 8.



para la inclusión de otros actores de la sociedad civil, como la Comisión Parlamentaria Conjunta -CPC- y el Foro Consultivo Económico-Social -FCES-, que dependen del Grupo Mercado Común.

3. Aspectos metodológicos

3.1. Hipótesis de estudio

Sobre la base de la conceptualización efectuada se plantea en términos hipotéticos y orientadores de este trabajo que:

- La preponderancia de los objetivos comercialistas en el modelo MERCOSUR condiciona obstructivamente la participación de los actores sociales, generando procesos aislados, sin una participación plena.
- La participación diferenciada e insuficiente de los actores sociales condiciona la viabilidad del MERCOSUR.
- La mayor participación social aumenta la viabilidad real del MERCOSUR.

Desde el punto de vista metodológico, se adoptan criterios de Alfredo Errandonea²⁷ en cuanto al concepto mismo de participación y a su multidimensionalidad y, conforme a esta concepción, el análisis se efectúa en sus diversas dimensiones -económica, política y social- que permiten definir las “cuestiones de interés” alrededor de las cuales se conformó el trabajo de campo, consistente en una encuesta.

A fin de delimitar geográficamente el estudio, nuestra unidad de observación -los actores del sector productivo- en principio se ubicó en los dos Estados Partes de mayor dimensión del bloque -Argentina y Brasil-, pero por razones sobrevinientes - falta de respuesta por parte de los actores brasileños-, se limitó la aplicación del cuestionario sólo a Argentina.

Con el propósito de profundizar el tratamiento y teniendo en cuenta la multiplicidad de empresas, organizaciones empresariales y sindicales y funcionarios involucrados que conforman esta unidad de análisis, se la acotó a dos sectores productivos: máquinas-herramientas y lácteo, debido a su importancia relativa en términos macroeconómicos y al impacto del MERCOSUR sobre la dinámica sectorial.

Las hipótesis tienen un carácter explicativo y predictivo y están orientadas a establecer la correlación entre dos variables: nivel de participación de los actores sociales y viabilidad del MERCOSUR. Si bien los actores que aquí se han entrevistado y encuestado pertenecen a dos sectores determinados, cuyas problemáticas tienen especificidades propias -que imposibilitan la generalización de resultados-, se entiende que los actores presentan características similares en otros sectores.

²⁷ERRANDONEA Alfredo (h), “Hacia una definición...”, op. cit., pág. 93.



3.2. Explicación de la metodología adoptada

Este trabajo se inscribe en la opción de un estudio de carácter descriptivo-interpretativo, mediante técnicas de trabajo de campo -entrevistas a informantes clave y encuesta-, a fin de constatar empíricamente el grado de participación de los actores del sector productivo, cuyas particularidades se irán mostrando en el curso del trabajo.

Uno de los objetivos perseguidos por la investigación fue identificar a los actores relevantes en las negociaciones sectoriales y regionales, a fin de efectuar un análisis de las acciones emprendidas, en un ámbito determinado. Por lo tanto, como ya se expresara, cualquier modificación en las políticas y mecanismos tendientes a aumentar la participación de aquellos sectores marginados debe incorporar elementos que den respuesta a las condiciones que la obstruyen.

A tal fin, hemos descompuesto el concepto de “acción social” en los siguientes elementos constitutivos:

- Actor: desde su punto de vista hemos analizado el curso de acción emprendida.
- Fin: es la diferencia que el actor entiende que existe entre la situación que se producirá como consecuencia de su acción, y la que se produciría si decidiera no actuar. Aclaramos aquí que subsumimos el concepto de omisión dentro del de acción, siempre que ella sea intencionada, es decir, que procure arribar a un fin. Dicho fin puede consistir tanto en producir un cambio como en mantener el statu quo imperante.
- Medios: son las herramientas con las que el actor cuenta para lograr su fin. Comprenden tanto al medio social como al no social; el actor percibe todo su entorno y aún a sí mismo como un fin -o una condición- que se ordena para obtener lo que se ha propuesto. Dentro de este concepto se incluyen las capacidades del propio actor.
- Condiciones: son los obstáculos que el actor deberá sortear o aquellas características que posibilitan arribar a su fin. Estas condiciones son tan abarcativas como los medios. A la hora de decidir un curso de acción, el actor se percibe a sí mismo y a su medio en clave de medios o condiciones que le permitirán u obstaculizarán el alcance de su fin.
- Marco normativo: es el conjunto de normas sociales que rige la conducta del actor. La principal función que cumplen estas normas es indicarle al actor cuáles medios debe y cuáles no elegir, aunque también pueden imponérsele externamente. Son normas sociales tanto las formales como las informales, y es preciso analizar, con sumo cuidado, los conflictos que se le pueden presentar al actor cuando los distintos sistemas normativos a los que considera legítimos indican diferentes cursos de acción.
- Resultado: es la consecuencia objetiva de la acción, que sólo puede ser observada una vez concluida ésta.

De acuerdo a Parsons²⁸, una acción es racional “*en la medida en que hay una probabilidad científicamente demostrable de que los medios empleados produzcan o mantengan, dentro de las condiciones de la situación real, el futuro estado de cosas que el actor anticipa como su fin*”.

Para interpretar las acciones sociales se ha partido de la teoría de la elección racional. Esta teoría no presupone la racionalidad instrumental del actor como lo haría un marco

²⁸ PARSONS Talcott, “La estructura de la Acción social”, Edit. Guadarrama, Madrid, 1968.



analítico weberiano, sino que interpreta a la acción como el producto final de dos operaciones sucesivas de filtración²⁹:

- El primer filtro está compuesto por todas las restricciones físicas, económicas, legales y psicológicas que enfrenta un individuo. Las acciones coherentes con esas restricciones forman un conjunto de oportunidades.
- El segundo filtro es un mecanismo que determina cuál acción, de las que están dentro del conjunto de oportunidades, será realizada.

Habrá, pues, que determinar en cada caso las oportunidades que tiene el actor y, luego, las preferencias por un curso u otro de acción. En el terreno de las oportunidades, las normas son especialmente importantes a la hora de investigar los filtros que tiene la acción. Si bien este enfoque -basado en la idea de que el individuo no cambia en forma considerable cuando se mueve de la esfera privada a la pública, sigue siendo la misma persona y sus motivaciones e intereses siguen siendo los mismos- ha sido bastante atacado, las preferencias y oportunidades de los actores suelen variar cuando están emprendiendo acciones colectivas.

Son numerosos los autores que en los últimos años han trabajado sobre los obstáculos que se les presentan a los individuos para llevar a cabo acciones colectivas. Olson³⁰ argumenta contra la hipótesis según la cual las acciones colectivas son más probables cuanto mayor número de personas con un interés común exista, en los siguientes términos: *“en igualdad de circunstancias, cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se beneficien de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción. Así, en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar a favor del interés común”*.

Como se podrá apreciar, la hipótesis de Olson se refiere a casos en los que no existen incentivos selectivos. Estos implican mayores ganancias para los que actúan que para los que sin actuar se ven beneficiados por el resultado de la acción. Los incentivos selectivos pueden consistir en cualquier bien que tenga un valor para el actor; no sólo comprenden entonces a los beneficios económicos, sino también otros muy diversos, como el reconocimiento social, la satisfacción por el deber cumplido, etc.

Los actores que llevan a cabo acciones individuales y/o colectivas participan en distintos juegos. Esto implica que muchas veces la racionalidad de la acción social sólo puede ser comprendida si se toma el contexto de varios juegos en los que el actor participa en forma simultánea. La teoría de los juegos entrelazados -nested games- es útil aquí para fijar el contexto de las acciones sociales.

Habiendo adoptado la teoría de la elección racional para la interpretación de las acciones individuales y colectivas de los actores, y teniendo este trabajo como uno de los objetivos principales determinar el grado de participación que algunos de ellos tienen sobre las decisiones en el ámbito del MERCOSUR, se parte del supuesto que estos actores participan efectivamente de las decisiones, toda vez que su opinión debería ser consultada antes de la toma de decisión para influir sobre la misma.

²⁹ ELSTER Jon, “El cemento de la sociedad”, Edit. Gedisa, Barcelona, 1997.

³⁰ OLSON Mancur, “Auge y Decadencia de las Naciones”, Edit. Ariel, Barcelona 1985.



De esta manera se definen los conceptos de acción social y participación. Atendiendo a su contextualización, dentro de una redefinición de la relación sociedad civil-Estado –demandada por los procesos paralelos de intensificación de la democracia e integración regional-, se procedió a operacionalizarlos en el diseño de las técnicas de investigación empírica.

3.3. Etapas del diseño de prueba de la investigación

La recolección de la información que esta investigación requería, así como la corroboración de sus hipótesis fueron realizadas en tres etapas sucesivas:

A. Selección y análisis de material periodístico

Durante esta etapa se seleccionó material periodístico publicado en el diario La Nación, desde enero de 1991. Cuando las circunstancias lo hacían oportuno, el relevamiento sistemático del periódico citado fue acompañado con la revisión de los diarios Clarín, El Día y Cronista Comercial.

Esta búsqueda tuvo por objetivo fijar la “agenda” de los sectores Lácteo y Máquinas-herramientas y sus principales actores, entendiendo por “agenda” el temario que la prensa escrita ha publicado con relación a los dos sectores investigados. En cuanto a los actores, se confeccionó un listado de aquellos que aparecen en las notas periodísticas encontradas –se agrega como Anexo Documental-. Con la agenda y los actores determinados, se pasó a la segunda etapa.

B. Entrevistas a informantes clave

Los informantes clave fueron aquí seleccionados por considerar que contaban con información válida y relevante para nuestro objeto de estudio. Fueron entrevistados siete informantes, cuyos cargos o posiciones son las siguientes:

- Lic. Gastón Grinblatt, Especialista Sectorial en Bienes de Capital, Subsecretaría de Industria de la Nación, julio de 1999.
- Lic. Esteban Ferreira, Coordinador de la Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial, Subsecretaría de Industria de la Nación, noviembre de 1999.
- Ing. Gregorio Hernández, Gerente y ex directivo de la Cámara Argentina de Máquinas-Herramientas –CARMAHE-, agosto de 1999.
- Dr. Guillermo Draletti, Presidente de la Unión General de Tamberos –UGT-julio de 1999.
- Dr. Jorge Secco, Gerente del Centro de la Industria Lechera –CIL-, julio de 1999.
- Lic. Alfredo H. Saavedra, Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera –ATILRA-, noviembre de 1999.
- Sr. Francisco Gutiérrez, Secretario de Relaciones Internacionales de la Confederación General del Trabajo –CGT-, noviembre de 1999.

Las entrevistas fueron realizadas sobre la base de una guía abierta -ver Anexo Metodológico-. El análisis del discurso de los entrevistados permitió pasar a la siguiente etapa.

C. Encuesta dirigida a los actores

Con el material obtenido en las anteriores dos etapas, se confeccionó un cuestionario cerrado cuyas características y demás datos se exponen en el Anexo



Metodológico.

4. El estado de la cuestión

4.1. El tránsito hacia el MERCOSUR

En la década de los '80 los países latinoamericanos entraron en su peor crisis desde la gran depresión de los años '30. Sus componentes fueron: el inmanejable endeudamiento externo, el deterioro en los términos del intercambio, la caída de la participación en las exportaciones mundiales e intrarregionales, la salida neta de capitales y la agudización de los conflictos sociales como su secuela en términos de pobreza, heterogeneidad estructural y marginación social.

El estallido de la crisis del endeudamiento externo cerró la etapa de la industrialización y crecimiento económico de América Latina, que había sido sustentado por el proceso de sustitución de importaciones desde la década del '40. En estos años los países latinoamericanos emprenden el camino de la cooperación política, en el ámbito de las relaciones intrarregionales, pese a que se encontraban paralizadas las relaciones de cooperación económica e integración. Por tal motivo, a fin de imprimirle un cierto dinamismo, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de ALALC firma el 12 de agosto en 1980, en Montevideo, un nuevo Tratado constitutivo de una zona de preferencia aduanera, dando origen a la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-.

Con el advenimiento de los gobiernos democráticos cunde la preocupación por el futuro regional, reflejo de ello es la Primera Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado, donde se hace una exhortación a la solidaridad y al accionar conjunto de los países frente a la grave problemática del endeudamiento externo. Allí comienza el camino de las manifestaciones de acción conjunta latinoamericana en el terreno político y económico. Fruto de ello fue Contadora -1983- y el Grupo de Apoyo -1985- con el fin de alcanzar una solución diplomática a la crisis centroamericana; el Plan de Acción de Quito y el Consenso de Cartagena -1984/85- para enfrentar la crisis del endeudamiento externo; a posteriori el Grupo Río -1986- a fin de tratar los temas de la agenda internacional de la región, resultando el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia -1987- y las siguientes Cumbres Presidenciales del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Por otra parte, dentro del esquema de ALADI, se pone en marcha la Rueda Regional de Negociaciones.

En esta línea de acción, en 1985 se produjo el encuentro de los presidentes de Argentina y Brasil -Alfonsín, Sarney- comenzando un diálogo que culmina con la Declaración de Iguazú, dando origen a una nueva etapa en la cooperación entre los dos países. Este ciclo se consolida con la firma del "Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo" y culmina con el establecimiento del Programa de Integración y Cooperación Económica -PICE, 1986-, teniendo como propósitos acelerar el proceso de integración bilateral mediante negociaciones sectoriales, a fin de ampliar la complementación productiva en diversas ramas manufactureras y, desde el punto de vista político, fortalecer las instituciones representativas, dando estabilidad al sistema democrático. A raíz de ello se generó un importante aumento del comercio entre los dos países, a la par que originó *"una base de apoyo para la integración bilateral por parte de los sectores representativos de los*



*cuadros burocráticos y de las elites políticas y económicas*³¹.

Los gravísimos problemas macroeconómicos que afectaban a las economías de ambos países y la creciente internacionalización y globalización de la economía mundial condujeron a una revisión de las políticas de integración y a la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, el 29 de noviembre de 1988, con el objetivo inmediato de alcanzar, en un plazo de diez años, una zona de libre comercio de alcance general y conformar, en una segunda etapa, el mercado común.

Coetáneamente con los cambios de los gobiernos democráticos³², regionalmente comienza un nuevo impulso dinamizador que lleva a firmar, el 6 de julio de 1990, a los presidentes de Argentina -Menen- y de Brasil -Collor de Mello- el Acta de Buenos Aires. En virtud de ella se reducen a cinco años los plazos previstos para la concreción del mercado común, mediante un programa de liberalización comercial –consistente en rebajas arancelarias lineales y automáticas y la eliminación de toda restricción no-arancelaria, que debía concluir el 31 de diciembre de 1994- y el establecimiento de una arancel externo común. Estos acuerdos se inscribieron en la ALADI como Acuerdo de Complementación Económica Nº 14 y entraron en vigor a partir del 1 de enero de 1991. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay, el 26 de marzo de 1991 se arriba al Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR.

Sin embargo, como afirma Hirst, el tránsito del PICE al MERCOSUR corresponde a un viraje en la estrategia integracionista adoptada, que estuvo vinculado con las nuevas premisas de política económica comprometidas en mayor o menor medida con los proyectos neoliberales. Las cifras del comercio intrarregional evidencian un aumento significativo, como así también los flujos de inversión hacia el bloque -que no se deben únicamente a su existencia sino que se vieron atraídos por una mayor estabilidad macroeconómica en los países y por las políticas de apertura económica y financieras implementadas en el ámbito nacional-. Sin embargo, a mediano y largo plazo el proceso integrativo deberá enfrentar la libre circulación de la mano de obra y el capital, como así también la coordinación de políticas macroeconómicas -que está suscitando importantes conflictos-, el mejoramiento de la infraestructura tendiente a consolidar efectos de propagación y no de concentración de la actividad económica, la convergencia entre los diferentes programas de integración, la institucionalización, la insuficiente participación y el déficit social -Grandi³³-.

Para Hirst, en el MERCOSUR han influido dos tipos de factores, unos exógenos -abarcativos de las políticas económicas, las políticas exteriores y las dinámicas internas de cada Estado- y otros endógenos -comprensivos de los aspectos institucionales-burocráticos, socioeconómicos y político-ideológicos vinculados al proceso-. No obstante haber sido concebido como un medio para perfeccionar la competitividad internacional de sus miembros, la persistencia de heterogeneidades nacionales le otorga especificidad política, la que está dada en función de tres aspectos claves *“la actuación de sus diferentes actores (burocráticos, políticos y sociales), sus temas de politización y su base de sustentación ideológica”*³⁴. En cuanto a los temas de politización identifica cuatro universos que generan controversias entre y dentro de los países: el que está ligado a la economía política internacional y se centra en el tipo de estrategia mas adecuado para enfrentar los desafíos y las oportunidades que brindan las relaciones con EEUU, Unión Europea, ALCSA, OMC; el

³¹ HIRST Mónica, “Democracia...”, op. cit., pág.135.

³² Argentina y Paraguay, 1989; Brasil y Uruguay, 1990.

³³ GRANDI Jorge, “Déficit democrático y social en espacios...”, op. cit., pág. 8.

³⁴ HIRST Mónica, “Democracia...”, op. cit., pág. 189.



de la economía política interna vinculado a los costos y beneficios generados por los procesos asociativos en los contextos locales; el de la política exterior y seguridad internacional; y el referente al formato institucional.

4.2. Antecedentes generales

La suscripción del Tratado de Asunción ha generado diversas líneas argumentales que dieron origen a una multiplicidad de estudios, abordando algunos de ellos aspectos parciales del MERCOSUR, mientras que otros lo analizan desde un nivel de mayor generalización. Sin embargo, no dan cuenta de un tratamiento particular de la participación social, como se plantea en la presente. Pese a ello, se ha analizado el impacto del MERCOSUR sobre los actores sociales, lo que constituye un antecedente importante para esta investigación y marca las líneas teóricas de la misma. Como resultado, algunos autores destacan la participación en la formulación de las políticas de integración de los beneficiarios del modelo, grandes grupos económicos y transnacionalizados -Hirst-, otros resaltan el déficit participacional o democrático -Grandi-Bizzózero, Tirado Mejía- y por último, hay quienes consideran ambos aspectos -Mellado-Ali, Laredo-.

En este sentido merece referenciarse el estudio realizado por A. Rofman y otros en 1993³⁵, en el que de manera colateral por no ser el objeto de estudio, se analiza de manera generalizada el rol de los agentes sociales en la definición e implementación de las políticas de integración, es decir los decisores, y de ello se desprende la falta de participación social en la toma de decisiones y los agentes beneficiados por el modelo, de donde infieren sectores privilegiados y amplias mayorías relegadas

Mónica Hirst³⁶, 1995 y 1996, distingue entre actores burocráticos, políticos y sociales e identifica a los actores de primer y segundo nivel como consecuencia de su grado de participación, determinados por condicionantes económicos y políticos y por el formato institucional del proceso asociativo. En el primero ubica a las burocracias, los grupos empresarios y la máxima dirigencia política y, en el segundo, a los partidos políticos, organizaciones sindicales, pequeños y medianos empresarios y los movimientos sociales. Se señala que los grupos empresarios a los que se refiere la autora como actores de primer nivel son los representantes de los grupos económicos de mayor peso o de las empresas transnacionales que operan en la región. Establece así una distinción en el sector privado por tamaño de las empresas y destaca la formación de los Grupos Brasil, Cordillera y Argentina que asocian entre sí a aquellos empresarios que poseen inversiones en otros países del bloque a efectos de ejercer presión ante los ejecutivos nacionales, elemento esencial en las negociaciones del MERCOSUR.

Grandi y Bizzózero, 1997³⁷, han analizado, particularmente, la participación de los actores sociales en el MERCOSUR, estableciendo un mapa de posición conforme a su grado de influencia derivado de su ubicación y sus recursos. De esta manera se distinguen tres círculos de influencia en los decisores políticos que se dan tanto a nivel de Estados parte y en lo subregional. La capacidad de influencia de los actores en el ámbito nacional está condicionada por factores políticos, institucionales, económicos,

³⁵ROFMAN Alejandro y otros, "Modelos de integración en América Latina. Desafíos y alternativas en la construcción de un nuevo territorio latinoamericano", Los Fundamentos de las Ciencias del Hombre, Centro Editor de América Latina, S.A, Buenos Aires, Argentina, 1993.

³⁶HIRST Mónica, "Democracia...", op. cit.

³⁷GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln, "Mercado en formación y sociedad civil en gestación", en: Archivos del Presente, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, Argentina, julio/agosto/setiembre, 1997, pág.113/131.



sociales y culturales de cada Estado y a nivel subregional está condicionada por el esquema institucional del proceso y por los antecedentes de organización y sistema de acción de los actores. Estudian, asimismo, el impacto de la expansión del propio proceso de integración (spill-over) en los actores, agregando así elementos sistémicos a la lógica expansiva del neo-funcionalismo de Ernst Haas.

Laredo, 1998³⁸, sobre la base de las categorías analíticas de Pierre Bourdieu define a los actores participantes en el MERCOSUR como agentes y, según una mayor o menor apropiación del capital económico o político, al igual que Grandi y Bizzozero, distingue tres círculos de influencia a nivel de cada Estado, abarcativos de los sectores hegemónicos, de participación media y de escasa o nula participación. Desde esta perspectiva analiza la percepción de los agentes gubernamentales -argentinos y brasileños- teniendo en cuenta el protagonismo importante que han adquirido en el MERCOSUR.

Particularmente el MERCOSUR es el que ha atraído mayor atención por parte de los investigadores para analizar la opinión de los actores sobre este esquema. En esta línea metodológica y sin desconocer otros trabajos realizados en distintos procesos regionales, sólo se referenciará como antecedente mediato el que efectuara este mismo Instituto de Integración Latinoamericana, en 1986 –antes de la creación del MERCOSUR-, titulado "Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina"³⁹, porque permite apreciar cuál era la posición de la dirigencia argentina al momento del restablecimiento de la democracia en nuestro país, respecto a las modalidades, ventajas, desventajas y obstáculos a la integración. Únicamente se reseña aquí lo vinculado a los sectores productivos: los empresarios mostraban una predisposición media para establecer la integración entre Argentina y países limítrofes, mientras que los sindicalistas mostraban una alta predisposición, no obstante ello ambos, mayoritariamente, expresaban una actitud positiva hacia la integración latinoamericana –empresarios 97% y sindicalistas 99%-. Asimismo, los empresarios se inclinaban, mayoritariamente -63%-, por una integración más profunda –con ciertos países del área, pero con políticas comunes coordinadas- mientras que los gremialistas no mostraban una definición clara entre una integración profunda y una más general, aunque fuera menos profunda. Ambos sectores expresaron una actitud crítica a los esquemas de integración latinoamericanos –ALALC, ALADI, GRUPO ANDINO, entre otros- y se inclinaban por la creación de organismos integrativos de carácter supranacional. Lo que resulta de sumo interés para nuestro estudio es que a nivel sectorial se consideraba importante tanto la participación del sector público como del privado para motorizar el proceso de integración.

En 1995 este mismo equipo de investigación, en "MERCOSUR. Estrategias y alternativas de integración"⁴⁰, realiza un trabajo de campo a fin de constatar la opinión y actitud de los actores sociales de Brasil y Argentina respecto al MERCOSUR. De él surgen conclusiones relevantes en cuanto a la participación sectorial, que se constituyen en el punto de partida del actual trabajo y a las que se remitirá oportunamente. Se pone de relieve que esta investigación ha marcado una línea

³⁸LAREDO Iris M. y otros, "Alternativas al modelo MERCOSUR de Integración: Ampliación del Mercado versus desarrollo humano sustentable", en: Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, Volumen V, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina, 1998, pág. 19/58.

³⁹ AA.VV., "Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina", Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Departamento de Imprenta y Publicaciones de la Universidad Nacional de Entre Ríos, 1986.

⁴⁰ MELLADO Noemí B. y otros, "MERCOSUR estrategias y alternativas de integración", en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año 1- Nº2, La Plata, Argentina, diciembre 1995.



teórica en la temática y se ha constituido en antecedente de varias investigaciones, entre otras Giacalone, Grandi-Bizzozero, Alvaro Tirado Mejía.

Por su parte los Licenciados Achard, Flores Silva y González⁴¹, en 1993 estudiaron y analizaron, de modo comparado, la variable política de la integración mediante la contrastación empírica, en un trabajo de campo a personalidades de Paraguay y Uruguay, que luego se extendió a las elites argentinas y brasileñas -1994-. En el primer trabajo los empresarios mayoritariamente mostraron una imagen positiva del MERCOSUR. En cuanto a la participación, un 50% manifestó no haber sido consultado, ya sea de manera individual o mediante sus asociaciones, acerca de la decisión del gobierno de ingresar al bloque. En el segundo trabajo, realizado por los mismos autores y sobre la base de la metodología anterior, únicamente un tercio de los empresarios reconoció haber sido consultado para conformar el mercado regional.

También se realizó otra encuesta particularizada en el sector empresario -medianos y grandes- de la industria manufacturera uruguaya, en 1992, por Silvana Bruera⁴². Allí un 54% se manifestó a favor del MERCOSUR, sin embargo a corto plazo, respecto a la generación de empleo y crecimiento económico, la percepción fue negativa. Si bien la mitad conocía la existencia de organismos consultivos para la canalización de los intereses sectoriales, no percibían, mayoritariamente, que su funcionamiento fuera aceptable. Los empresarios miembros de las Cámaras de Industrias consideraron que la asociación a la que pertenecían debía mejorar internamente la información a sus miembros, otros, que debía promocionar sus producciones en el mercado externo y, por último, que debía emprender acciones de presión hacia el Estado para canalizar sus demandas.

Estos antecedentes demuestran, por un lado, los cambios operados en la posición de los actores del sector productivo respecto al proceso de integración y, por otro, brindan el sustento teórico que permite avanzar en el conocimiento del objeto de estudio.

4.3. Corrientes teóricas fundamentales

Esta investigación recibe, además, su base de análisis de la consideración de dos corrientes teóricas centrales, cuya influencia en el proceso de integración no puede desconocerse y se exponen sintéticamente:

▪ Pensamiento liberal

El pensamiento liberal da lugar a la teoría ortodoxa de la integración, que encuentra su fundamento en los postulados de la teoría clásica del comercio internacional, la integración es concebida como un aspecto específico de la teoría del comercio internacional.

Este enfoque surgió de los clásicos, se continuó con los neoclásicos y se proyectó en los representantes de la escuela anglosajona -Viner, Meade, Streeten, Tinbergen, Scitovsky, etcétera-⁴³. La integración es la resultante de la abolición de

⁴¹ACHARD, Diego y otros. "Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del MERCOSUR. Análisis de las Opiniones de sus elites sobre dicho acuerdo". BID-INTAL, Publicación Nº411, Buenos Aires, Argentina, 1993.

⁴²BRUERA Silvana, "La Cámara y los empresarios de la industria: encuentros y desencuentros ante la integración", en: Organizaciones empresariales y políticas públicas, CIESUR-FESUR, Montevideo, Uruguay, 1992.

⁴³MARCHAL André, "Integración y regionalización en la economía europea", edición castellana,



todo obstáculo a los intercambios, sobre el mercado ampliado se instaura el libre intercambio para desarrollar nuevas formas de división del trabajo y de especialización territorial que conducirían al óptimo económico. En este pensamiento se aplica un criterio comercialista, con un fuerte predominio de los mecanismos del mercado, a fin de lograr los equilibrios y las convergencias necesarias para cristalizar un proceso de integración. Es así que se la concibe como una combinación o extensión de los mercados nacionales, lo que supone la existencia de unidades homogéneas. En esta concepción estática se abandona toda idea de intervención y el proceso es el resultado de un ordenamiento espontáneo a producirse por el libre juego de las leyes del mercado. Las ventajas o desventajas de la integración están relacionadas con el impacto que ejercen las corrientes comerciales sobre los niveles de bienestar al momento de la eliminación de las trabas al comercio, es decir, la creación o desvío del mismo, lo cual fue analizado por Jacob Viner⁴⁴.

La integración aparecería, así, como una experiencia local de desvalorización de fronteras, cuya importancia radica en la supresión de obstáculos al intercambio mundial y sería la estructura más deseable de la economía internacional. Se sujeta la teoría de la integración a la teoría del comercio internacional, de manera tal que las otras dimensiones -cultural, social y política- no son objeto de estudio.

▪ **Pensamiento estructuralista**

Percibe a la realidad económica internacional con ciertas características estructurales, tales como una configuración desigual y asimétrica entre las unidades componentes y un crecimiento económico desequilibrado y concentrado, siendo estas asimetrías las que llevan a fundamentar la integración. De allí que el estudio de esta realidad pasa por el análisis de aquellos elementos y relaciones que son perdurables. En esta línea de pensamiento se encuentran los economistas franceses -Maurice Bye, Francois Perroux, entre otros-.

Una vertiente de esta teoría es el continentalismo de Marchal que entiende a la integración como la creación de un espacio de solidaridad entre naciones. Esta es la posición que se adopta en este estudio "*El espacio integrado es ...un espacio en el cual reina una solidaridad plenamente sentida y aceptada por todos los que lo forman. No es, pues, una noción puramente económica. Desborda el campo económico propiamente dicho. Es sociológica.*"⁴⁵ En consecuencia, la verdadera integración incluye el concepto de solidaridad y en la base de ella se encuentra la idea del destino común, "tanto en la prosperidad como en la adversidad", de manera tal que lo que afecte a una de las partes repercute en el conjunto.

La integración es, así, un proceso en virtud del cual las economías nacionales se fusionan en una nueva unidad económica y política compleja, de naturaleza dinámica, y es a través de los poderes públicos que deberá establecerse la estrategia para lograr el crecimiento espacial equilibrado.

Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, España, 1992.

⁴⁴ VINER Jacob, "The customs Union Issue", Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950.

⁴⁵ MARCHAL André, "Integración y regionalización...", op. cit., pág. 125.



CAPITULO II

LOS SECTORES ELEGIDOS *

1. Criterios de selección

Para la elección del sector lácteo se tuvo en cuenta que esta producción constituye, históricamente, una de las actividades más características del espacio nacional - Argentina participa en el mercado internacional con un 2% de las exportaciones totales mundiales, ocupando el decimocuarto lugar entre los principales países productores de leche de vaca- y, al mismo tiempo, es uno de los sectores de base agropecuaria que presenta un mayor grado de industrialización, siendo el mercado regional del MERCOSUR y particularmente Brasil los principales demandantes de nuestras exportaciones. No obstante que en este mercado internacional impera el proteccionismo en sus diversas formas, es a partir de la década de los noventa, y como consecuencia del incremento de la demanda por parte de Brasil -en 1998 el mercado brasileño absorbió el 75,8 % del total de las exportaciones argentinas-, que la industria láctea adquiere un gran dinamismo, con fuertes inversiones sectoriales. Estas dos motivaciones justifican el interés en ubicar nuestra unidad de análisis en este sector.

En cuanto al sector máquinas-herramientas se tuvo en cuenta, por un lado, que su producción esta integrada por pequeñas y medianas empresas nacionales localizadas principalmente en las Provincias de Buenos Aires y Córdoba, como así también en Capital Federal y, por otro, que ha sido uno de los primeros segmentos industriales que participa del comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil como consecuencia del Programa de Integración y Cooperación Económica, siendo el principal destino de las exportaciones el MERCOSUR y, principalmente, Brasil. De allí que resultó interesante identificar la actitud y comportamiento de los actores involucrados en el sector frente a los efectos de la conformación del bloque sobre la dinámica sectorial.

2. Descripción del Sector Lácteo

2.1. Caracterización

El mercado internacional de lácteos está sometido a un complejo sistema de subsidios y protecciones, por lo que sólo se comercializa internacionalmente el 5% de la producción mundial de leche, que está estabilizada en alrededor de 465.000 a 470.000 millones de litros, con una tasa de crecimiento inferior a la de la producción láctea.

Las exportaciones de la Unión Europea cubren el 46% del total del mundo, Nueva Zelanda el 20% y otros países europeos el 18%. Australia, Estados Unidos y Argentina abastecen el resto con el 8%, el 3% y menos del 2% respectivamente. De los grandes países exportadores, sólo Nueva Zelanda no aplica subsidios⁴⁶.

* La autoría de este capítulo corresponde a María Luciana Ali, quien en algunos aspectos contó con la colaboración de Mirta E. Miranda.

⁴⁶ ABALO Carlos, "Especialización agroalimentaria y diversificación industrial en la Argentina. Hacia un nuevo paradigma de inserción en la economía mundial". Fundación Argentina para la revolución de los



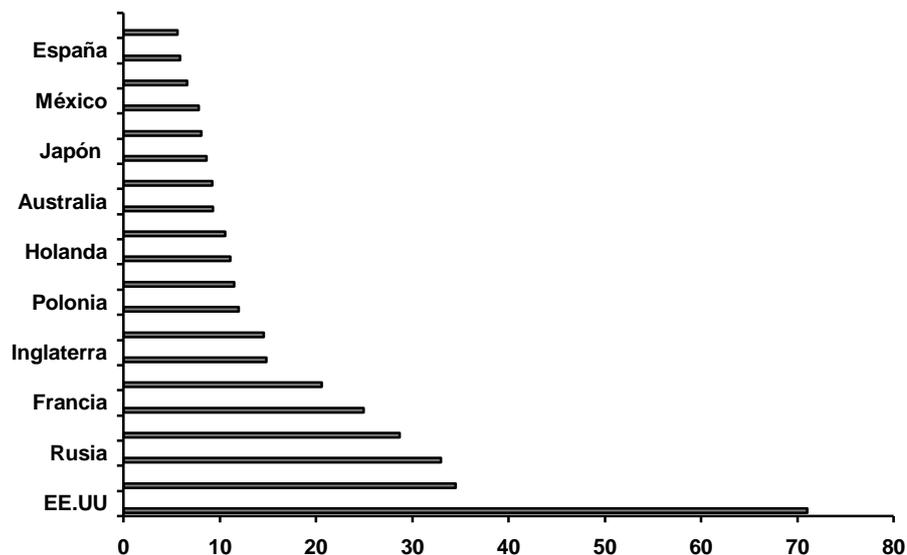
Cuadro Nº1

Principales países productores de leche de vaca -1997-

Posición	País	Miles de millones de lts.
1	EE.UU	71,04
2	India	34,50
3	Rusia	33,00
4	Alemania	28,70
5	Francia	24,96
6	Brasil	20,60
7	Inglaterra	14,83
8	Ucrania	14,60
9	Polonia	11,98
10	Nueva Zelanda	11,50
11	Holanda	11,10
12	Italia	10,60
13	Australia	9,31
14	Argentina	9,20
15	Japón	8,64
16	Canadá	8,10
17	México	7,85
18	China	6,65
19	España	5,90
20	Irlanda	5,61

Fuente: SAGPyA

Gráfico Nº1



Fuente: elaboración propia en base a datos de SAGPyA



No obstante que Argentina no ocupa las primeras posiciones en la producción de leche de vaca, la clásica producción agropecuaria de las áreas naturalmente más favorecidas dio cabida a lo que históricamente se identificó como una de las actividades más características de nuestro ambiente nacional.

Uno de los sectores que presenta un denotado proceso industrial y que se origina precisamente desde la actividad agropecuaria, es la industria de los alimentos y, dentro de ésta, la lechera. Asimismo, la producción agropecuaria y su relación con la industria queda demostrada a través de la interdependencia que tiene la producción de leche con los procesos industriales, tal es así, que el sector lechero en su circuito productivo hoy abarca tanto la pasteurización con la incorporación de complementación vitamínica, como los nuevos alcances desde la bioleche. Con la transformación tecnológica se ha logrado, además, que varias empresas lecheras desarrollen -a través de la fermentación de la leche- la comercialización de lo que hoy se conoce como leche bioterapéutica⁴⁷ siendo éste uno de los tantos adelantos que surgen desde el sector. Acompañan estas nuevas tecnologías las significativas tendencias de modernización y globalización agroindustrial⁴⁸ con sus modalidades de articulación en la cadena alimentaria.

Dadas las características mundiales a partir de los años noventa, y la inserción de Argentina en el mercado mundial en un marco de apertura, junto a la profundización del capitalismo en el campo⁴⁹, se produce un avance tampero sobre las actividades ganaderas.

En nuestro país el 12% del valor de la industria alimentaria está representada por los lácteos. La producción lechera se ha mantenido más o menos estacionaria durante las décadas de los '70 y '80⁵⁰ pero a partir de allí, a pesar que el mercado internacional maneja un sistema de protección y subsidios, la industria láctea cobra un importante impulso, particularmente frente a las demandas del mercado brasileño, teniendo en cuenta las características propias de ese país que, según entienden algunos autores, con respecto a Argentina ha presentado un atraso en la organización de los tambos⁵¹.

No obstante ello, el contexto mundial históricamente ha incidido como condicionante del sector en Argentina. Así a finales de los '70, se produce una brusca caída en los niveles de ingresos y una retracción de la demanda de lácteos, generando un exceso de oferta disponible. Ante esta circunstancia se plantearon tres posibilidades: mantener los niveles de producción colocando los saldos crecientes en los mercados externos, cambiar cualitativamente hacia los segmentos de demanda interna de mayores ingresos, o una combinación de ambas⁵².

La opción por el mercado interno definió la necesidad de desarrollar la diferenciación de productos a partir de la incorporación al mercado de una amplia gama de derivados

⁴⁷ "Transferencia tecnológica. Leche bioterapéutica", en: I+D. Investigación y Desarrollo, Nº1, Publicación del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 1995.

⁴⁸ PASTORE Rodolfo E., "Subcontratación e integración productiva. Breves referencias a las actividades agroalimentarias", en: Realidad Económica, Nº138, Buenos Aires, Argentina, febrero-marzo de 1996, pág.81.

⁴⁹ ABALO Carlos, "Especialización agroalimentaria y diversificación...", op.cit.

⁵⁰ SCHVARZER Jorge, "La industria láctea mira a Brasil. Buena leche", en: Diario Página 12, Suplemento Cash, pág.6, Buenos Aires, Argentina, 1999.

⁵¹ ABALO Carlos, "Especialización agroalimentaria y diversificación...", op.cit.

⁵² FERNANDEZ Ana María, "Reestructuración del subsistema lácteo argentino: dos décadas de modernización concentradora", en: Realidad Económica Nº146, Buenos Aires, Argentina, 1997, pág. 106.



provenientes de la industrialización de la leche -quesos, yogures, postres, etc.-. Ello permitió sostener el crecimiento de la industria y mantener el consumo de lácteos. Esta diversificación productiva requirió no sólo la modernización del sector industrial, sino también la del sector primario y ha estado subordinada a la asimétrica relación industria-sector primario. Se basa, por un lado, en la atomización de la oferta de leche cruda y la concentración del sector industrial que la demanda; sólo las empresas de mayor envergadura -aproximadamente 20-, procesan el 80% del total de leche industrializada del país, mientras que el 20% restante es elaborado por pequeñas y microempresas -alrededor de 800- y, por otro, en una cuasi-integración de la producción primaria y la industria, dado que si bien esta última no realiza directamente la producción primaria, la determina. Hay una relación de abastecimiento en la que, a través de diversos mecanismos -entre los que se destaca la política de precios-, el sector industrial controla la organización de la producción primaria, adecuándola a los requerimientos de su propio proceso productivo⁵³.

No obstante que las cooperativas -SanCor, Asociación de Tamberos, entre otras- desarrollan un tipo de integración asociativa, sus formas de vinculación intersectorial responden más a características de "integración vertical contractual" dada la fuerte competencia interempresaria existente en el complejo⁵⁴. Contribuyen a la asimétrica relación sector primario-industria el rol errático y prescindente del Estado y la débil participación de los consumidores.

Ello ha permitido que la industria induzca una modernización tecnológica en el sector primario adecuada a su propia modernización, utilizando para ello como principal herramienta una política de precios diferenciados, basados en un sistema de pago de "base y excedente"⁵⁵ y en "bonificaciones"⁵⁶.

La necesidad de aumentar los volúmenes producidos en invierno obligó a reemplazar, al menos en parte, alimentos para el rodeo de consumo inmediato -pastos- por alimentos cuyo consumo puede diferenciarse como concentrado en granos, silos, henos, etc. A raíz de ello se incrementaron los costos de alimentación, lo que indujo a los productores a buscar una mayor productividad por animal, desarrollándose un fuerte proceso de selección de animales basado en técnicas como el control lechero y la inseminación artificial. El sector industrial no sólo alentó esta reconversión -a través de las formas de pago- sino que acompañó este proceso con servicios de asistencia técnica y profesional y, en algunos casos, mediante financiación de especies.

En los años '70 la producción nacional de leche era cercana a los 5.000 millones de litros anuales, obtenidos de la actividad de aproximadamente 44.000 tambos; al final de los '90 se incrementó a más de 9 millones de litros anuales, en alrededor de 22.000 tambos.⁵⁷

Cuadro N°2 Producción Nacional de Leche

⁵³ Idem. Pág. 109.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ La diferenciación de precios se realiza en función de la distribución estacional de la producción. En: FERNANDEZ Ana M, "Reestructuración del subsistema lácteo...", op. cit. pág. 111.

⁵⁶ Abarcan aspectos esencialmente referidos a condiciones higiénicas y sanitarias. Además las empresas industriales lácteas implementan fuertes bonificaciones por volumen, frío y mejoras de caminos, trasladando al productor primario costos de transporte y conservación de la leche. En: FERNANDEZ Ana M, "Reestructuración del subsistema lácteo...", op. cit. pág. 111.

⁵⁷ FERNANDEZ Ana M, "Reestructuración del subsistema lácteo...", op. cit., pág. 112.



-en millones de litros-

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Leche a producto	4.614,0	4.353,5	4.728,3	5.082,0	5.800,9	6.436,2	6.754,0	6.896,6
Leche a leches fluidas*	1.479,1	1.583,4	1.862,2	1.920,4	1.976,3	2.070,6	2.110,9	2.193,3
Totales	6.093,1	5.936,9	6.590,5	7.002,4	7.777,2	8.506,7	8.864,9	9.089,9

Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

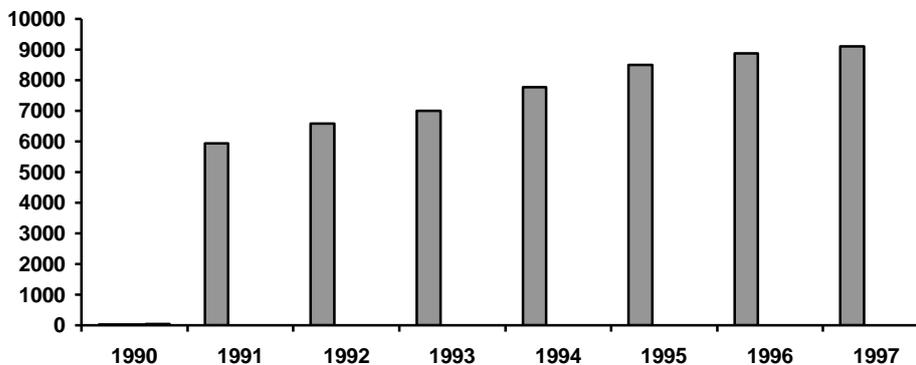
* La leche a leches fluidas incluye la leche cruda

De la producción total de leche un 25% se usa como leche fluida, mientras que un 75%⁵⁸ se destina a la elaboración de quesos -blandos, semiduros y duros- y a la producción de leche en polvo, mantecas, yogures y dulce de leche. El consumo en Argentina es de 250 litros -por habitante y por año- aproximadamente.

Gráfico N°2

Evolución de la Producción 1990-1997

-en millones de litros-



Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

En dos décadas desaparecieron la mitad de los tambos y la producción creció más del 50%. Esto revela un crecimiento de la productividad del 300%, fruto del proceso de modernización tecnológica operada en el sector, conjuntamente con un proceso de concentración y expulsión de explotaciones tamberas.

De acuerdo con el último Censo Económico Nacional -1994-, la rama "Elaboración de productos lácteos", presenta las siguientes características:

⁵⁸ Alimentos Argentinos. Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación. Subsecretaría de Alimentación y Mercados, Buenos Aires, Argentina, 1999.



Cuadro N°3

Elaboración de productos lácteos

		% s/Total Industrial
Número de locales	737	0,78
Puestos de Trabajo	21.646	2,03
Valor de Producción –millones de \$-	2.797	2,91

Fuente: SAGPyA

A continuación se exhiben los últimos datos relativos a la cantidad de plantas, su ubicación geográfica y capacidad instalada:

Cuadro N°4

Plantas elaboradoras

Provincia -dato del año-	Capacidad instalada -lts/día-	Cantidad de Plantas (*)	Planta promedio -lts/día-
Córdoba -1996-	9.160.000	332	27.590
Santa Fe -1996-	15.882.000	162	98.037
Buenos Aires -1994/95-	7.544.000	276	27.333
Entre Ríos -1996-	1.223.500	54	22.657
La Pampa -1994-	185.000	24	7.708
Totales	33.994.500	848	40.088

Fuente: SAGPyA

(*) Se considera planta toda industria que recibe leche y elabora algún derivado lácteo. Una empresa puede tener varias plantas elaboradoras.

El número de empresas y plantas es un valor muy dinámico. El proceso de absorción de pequeñas y medianas industrias se da prácticamente a diario. Asimismo, las principales firmas están invirtiendo constantemente en la inauguración de nuevos establecimientos y en la ampliación de su capacidad de recibo.

La industria láctea nacional se caracteriza por una importante concentración. Ello se evidencia al considerar la importancia relativa que tienen en cada Provincia las plantas que superan la escala de los 50.000 lts/día, las que representan un bajo porcentaje del total de plantas -en ningún caso superior al 20%-; sin embargo absorben gran parte de la capacidad de recibo -un mínimo cercano al 60%-. Este fenómeno es muy notorio en



Buenos Aires, Entre Ríos y algo menor en Córdoba y Santa Fe.

El sector lácteo es una de las actividades de base agropecuaria más industrializada. Los productos lácteos se venden mayoritariamente en el mercado nacional y en el subregional⁵⁹. Argentina comienza a desempeñar un rol exportador a partir del incremento de sus ventas hacia el mercado brasileño, tal es así que el MERCOSUR, en 1998, absorbió el 83,4% del volumen y el 82,7% del valor de las exportaciones lácteas argentinas y Brasil el 87,2% del volumen y el 75,8% del valor de las mencionadas exportaciones⁶⁰. En los productos exportados a Brasil se destacan la leche en polvo y quesos que, en 1998, representaban el 73,4% y el 19,3%, respectivamente, del valor de las mismas.⁶¹

La expansión de las exportaciones se explica, fundamentalmente, por las fuertes inversiones que se efectuaron para expandir la capacidad de procesamiento de leche, con miras al mercado brasileño. Entre ellas se distinguen las dirigidas a la instalación o ampliación de plantas elaboradoras de leche en polvo y quesos⁶² en las empresas líderes –tales como Mastellone, SanCor y Milkaut, estas últimas cooperativas-, a fin de posicionarse mejor en el mercado local y subregional⁶³. En los últimos años, la búsqueda y consolidación de alianzas con el fin de fortalecer sus áreas de marketing, tecnología y financiamiento, caracteriza al sector.⁶⁴

2.2. Principales Productos

2.2.1. Leche en Polvo Entera

La producción argentina de leche en polvo entera ha aumentado un 90% en los últimos 10 años debido a la mayor demanda externa, ya que el consumo interno per cápita sólo se incrementó en un 3.5%. Las principales empresas elaboradoras son aproximadamente 20 y se destacan: Nestlé Argentina S.A., SanCor CUL, A.U.T. Milkaut, Mastellone Hnos. S.A. y Suc. de Alfredo Williner S.A.. Es el principal producto de exportación y representó para 1997 el 47% del volumen total de lácteos exportados, implicando para el país un ingreso de 148.012.000 de dólares y ocupa el 7º lugar en el ranking de exportaciones mundiales.

Los principales destinos de exportación son el MERCOSUR y, dentro de éste, Brasil ha sido el más importante. Respecto a la importación de este producto se destaca Nueva Zelanda como principal proveedor, seguido por Bélgica y los Países Bajos.

Cuadro N°5

Leche en polvo entera. Indicadores económicos 1990/97

⁵⁹ ABALO Carlos, “Especialización agroalimentaria y diversificación...”, op.cit., pág. 162.

⁶⁰ CEP: Centro de Estudios para la Producción. “Síntesis de la Economía Real” N°24, abril 1999, pág. 22.

⁶¹ Idem.

⁶² Idem.

⁶³ NOFAL Beatriz y WILKINSON John, “La Producción y el comercio de productos lácteos en el MERCOSUR” en: Impacto sectorial de la Integración en el MERCOSUR. INTAL-BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, pág. 5.

⁶⁴ Diario AMBITO FINANCIERO, “Córdoba produce ahora más leche”, Buenos Aires, Argentina, 5 de marzo de 1996, Sec. 3º, pág.9.



<i>En Toneladas</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Elaboración	85.052	69.245	71.451	77.865	102.493	146.472	146.474	165.761
Consumo total *	65.691	72.028	80.283	77.831	89.585	95.684	98.112	112.185
Consumo per cápita -kg./hab.	2,03	2,20	2,41	2,30	2,62	2,75	2,78	3,14
Exportación	16.644	10.664	1.107	13.532	24.475	51.976	47.967	66.464
Total U\$S export. -miles-	29.423	19.038	2.444	39.924	56.716	123.217	142.121	148.012
Importación	6	12.132	15.642	6.154	6.910	6.936	6.232	11.617
Total U\$S import. -miles-	10	20.198	28.796	11.502	10.031	13.236	15.182	23.854
Balanza Comercial	29.413	-1.160	-26.352	28.422	46.685	109.981	126.939	124.158
Población -millones de hab.	32,30	32,69	33,38	33,78	34,18	34,77	35,22	35,67

Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

* Consumo real = sumatoria de la existencia inicial de cada mes + elaboración - sumatoria de la existencia final del mes + importaciones - exportaciones.

2.2.2. Leche en Polvo Descremada

La producción argentina de leche en polvo descremada aumentó un 165% entre 1987 y 1996. Este incremento se debió a la mayor demanda externa. Argentina ocupa el 15º lugar en el ranking de producción mundial.

Existen aproximadamente 20 empresas que elaboran el producto, demostrando una elevada concentración y las principales, en orden de prioridad, son: SanCor CUL, Mastellone Hnos. S.A., Nestlé Argentina S.A. y Suc. de Alfredo Williner S.A., que representan el 97% de la elaboración. Lidera el mercado SanCor CUL y, al igual que las demás firmas, destina una gran parte de la producción a la exportación.

Es el segundo producto de exportación y, para 1997, representó el 18% del volumen total de lácteos exportados. Con marcadas fluctuaciones, los volúmenes exportados se han incrementado desde 1987 a 1997 en 17.000 toneladas. Las ventas se dirigen principalmente al MERCOSUR, y Brasil es el comprador más importante. En cuanto a las importaciones, éstas provienen principalmente de Uruguay, Nueva Zelanda y los Países Bajos.

Cuadro N°6

Leche en polvo descremada. Indicadores económicos 1990/97

<i>En Toneladas</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Elaboración	33.978	22.949	23.141	25.242	26.811	36.622	36.320	39.778



Consumo total *	13.677	25.610	33.781	25.273	27.834	18.876	16.448	21.377
Consumo per cápita -kg./hab.-	0,42	0,78	1,01	0,75	0,81	0,54	0,47	0,60
Exportación	27.699	8.563	159	6.946	9.132	15.864	19.873	16.667
Total U\$\$ export. -miles-	41.855	11.920	406	12.167	17.738	36.311	45.683	36.262
Importación	392	10.572	17.909	4.512	4.735	928	1.632	601
Total U\$\$ import. -miles-	365	15.402	30.097	8.645	6.989	1.749	3.466	1.172
Balanza Comercial	41.490	-3.483	-29.691	3.522	10.749	34.563	42.217	35.089
Población -mill. de hab.-	32,30	32,69	33,38	33,78	34,18	34,77	35,22	35,67

Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

* Consumo real = sumatoria de la existencia inicial de cada mes + elaboración - sumatoria de la existencia final del mes + importaciones - exportaciones.

2.2.3. Quesos

Los quesos se clasifican, según su tipo de maduración y contenido de humedad, en blandos, semiduros y duros. Los quesos fundidos no se categorizan por su contenido de humedad, son obtenidos por molido, mezclado y fundido por medio de calor y agentes emulsificantes, de uno o más tipos de quesos. La producción de queso de pasta dura ha crecido sólo un 5% en los últimos 10 años debido a la caída del consumo interno que, en promedio, representa el 90% del destino del producto.

Existen alrededor de 700 empresas que elaboran distintos tipos de quesos, demostrando el menor grado de concentración empresaria, pese a que únicamente 20 producen algo más del 50%. Se ubican, principalmente, en la zona pampeana y entre ellas se destacan: SanCor CUL, Suc. de Alfredo Williner S.A., Asoc. Unión de Tamberos Coop. Ltda. (Milkaut) y Mastellone Hnos. S.A.

Cuadro N°7

Quesos. Indicadores económicos 1990/97

En Toneladas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Elaboración</i>	270.517	289.348	336.167	350.049	385.223	368.932	395.553	417.988
Consumo total *	248.654	282.065	335.858	353.421	371.898	360.684	386.080	399.290
Consumo per cápita -kg./hab.-	7,70	8,63	10,06	10,46	10,88	10,37	10,96	11,19
Exportación	22.304	8.991	2.647	5.078	12.603	12.717	12.289	21.386
Total U\$\$ export. -miles-	51.149	27.544	10.483	19.795	43.864	47.968	45.366	69.233

Importación	117	2.618	6.262	4.429	6.142	3.556	5.284	4.773
Total U\$\$ import. -miles-	394	7.192	18.291	14.485	18.809	11.502	17.995	16.442
Balanza Comercial	41.490	-3.483	-29.691	3.522	10.749	34.563	42.217	35.089
Población -mill. de hab.-	32,30	32,69	33,38	33,78	34,18	34,77	35,22	35,67

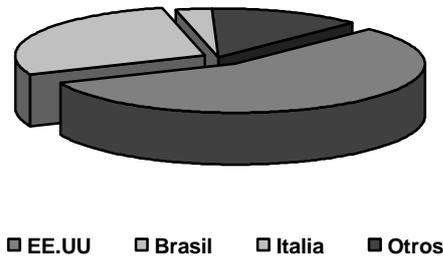
Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

* Consumo real = sumatoria de la existencia inicial de cada mes + elaboración - sumatoria de la existencia final del mes + importaciones - exportaciones.

El consumo total puede diferir de la suma de los cuatros quesos -de pasta dura, semidura, blanda y fundido-, debido a que también se considera el queso rallado o en polvo.

Las ventas externas han experimentado importantes fluctuaciones y los volúmenes exportados representan, para 1997, un ingreso de 69.233.000 de dólares. Pese a que Argentina tiene asignada una cuota importación desde hace varios años, el principal destino de las ventas es el mercado de Estados Unidos; también se exporta a Brasil e Italia.

Gráfico Nº3



Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

Las importaciones son originarias de Uruguay, Polonia y Nueva Zelanda.

2.2.4. Yogur

La producción argentina ha aumentado a partir de 1987 un 54%, debido al explosivo crecimiento registrado en el consumo interno per cápita -37%-. Este incremento supera ampliamente a los registrados a nivel mundial por los principales países productores y consumidores y ha convertido al yogur en uno de los productos más interesantes por su gran dinamismo.

Aproximadamente 24 empresas son las productoras, destacándose: Mastellone Hnos. S.A., Lactona S.A., SanCor CUL y Nestlé Argentina, estas empresas representan el 88% del mercado, siendo la líder Mastellone Hnos. S.A.. La producción se orienta casi exclusivamente al mercado interno, de allí que la relación exportaciones/producción no ha superado en estos últimos años el 0,15%.



Cuadro Nº8

Yogur. Indicadores económicos 1990/97

En Toneladas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Elaboración	127.605	176.074	202.035	217.729	230.923	221.437	216.369	215.395
Consumo total *	128.099	171.594	203.143	217.158	231.541	222.090	217.335	219.871
Consumo per cápita -kg./hab.-	3,97	5,25	6,09	6,43	6,77	6,39	6,15	6,16
Exportación	5	0	0	41	324	104	114	345
Total U\$S export. -miles-	5	0	0	83	292	108	98	319
Importación	0	0	0	322	1.485	907	1.080	960
Total U\$S import. -miles-	0	0	0	323	838	694	876	860
Balanza Comercial	5	0	0	-240	-546	-586	-778	-541
Población -mill. de hab.-	32,30	32,69	33,38	33,78	34,18	34,77	35,22	35,67

Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

* Consumo real = sumatoria de la existencia inicial de cada mes + elaboración - sumatoria de la existencia final del mes + importaciones - exportaciones.

Nota: se incluye leche cultivada

Las exportaciones se concentran en sólo dos países Paraguay y Bolivia y las importaciones provienen principalmente de Chile y Nueva Zelanda. Casi la totalidad del volumen importado se consume en la Zona de Cuyo, principalmente en Mendoza.

2.2.5. Dulce de leche

La producción de dulce de leche ha aumentado un 40 %, en los últimos 10 años, como consecuencia del incremento del consumo interno. El dulce de leche es el quinto producto lácteo en volumen de producción nacional -excluida la leche fluida-.

Si bien son alrededor de 50 empresas, las productoras y las principales son: SanCor CUL, Mastellone Hnos. S.A., Lactona S.A., San Ignacio y Suc. de Alfredo Williner, la elaboración de este producto presenta una considerable atomización empresaria, ya que las empresas que se destacan representan el 46% del mercado, siendo SanCor CUL, la líder.

Cuadro Nº9

Dulce de leche. Indicadores económicos 1990/97



En Toneladas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Elaboración	70.563	74.905	87.243	91.832	101.775	106.317	106.385	110.816
Consumo total *	69.371	74.162	86.716	90.259	101.259	105.547	103.354	106.920
Consumo per cápita -kg./hab.-	2,15	2,27	2,60	2,67	2,96	3,04	2,93	3,00
Exportación	1.125	583	253	1.639	62	893	2.909	4.166
Total U\$S export. -miles-	1.346	879	423	2.785	96	1.464	4.181	6.371
Importación	0	0	0	34	0	2	90	37
Total U\$S import. -miles-	0	0	0	46	0	2	75	35
Balanza Comercial	1.346	868	432	2.739	96	1.462	4.106	6.336
Población -mill. de hab.-	32,30	32,69	33,38	33,78	34,18	34,77	35,22	35,67

Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA

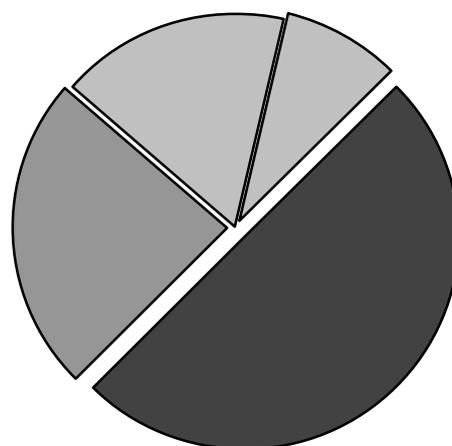
* Consumo real = sumatoria de la existencia inicial de cada mes + elaboración - sumatoria de la existencia final del mes + importaciones - exportaciones.

Las exportaciones, que en general han sido exiguas, recién a partir del '96 adquieren valores significativos alcanzando las 2.909 toneladas. No obstante, las ventas externas han promediado en los últimos 10 años menos del 1% de la producción nacional, lo que marca la neta orientación hacia el mercado interno.

Los mercados de destino son principalmente el MERCOSUR y particularmente Paraguay, seguido por Brasil, España, Siria y Bolivia.

Gráfico Nº4

Principales compradores



■ Paraguay ■ Siria □ Otros □ Bolivia

Fuente: elaboración propia en base a SAGPyA



2.3. MERCOSUR

En 1996 el bloque participó de la producción mundial de lácteos con el 3,5% en producción de leche en polvo descremada, el 17,1% en leche en polvo entera, el 6,4% en quesos y el 2,4% de producción en manteca.⁶⁵

Durante la década del '90 varios factores afectaron las estructuras de demanda y oferta de productos lácteos de los países miembros. Algunos de ellos fueron internos - la estabilización, las reformas económicas estructurales y el proceso de integración- y otros provinieron del marco externo, tales como el Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT, que permitió establecer reducciones en los subsidios a la producción y exportación en la Unión Europea y en EE.UU. -conduciendo a una retracción en los excedentes europeos de leche en polvo y manteca-, y la desaparición de los organismos de planificación centralizada en la ex Unión Soviética -que incidió en las compras mundiales y en los excedentes de manteca-⁶⁶.

Los procesos de estabilización en los países del MERCOSUR condujeron a un aumento del poder adquisitivo y consumo de la población, induciendo a incrementar la demanda de productos lácteos en los mercados locales. Asimismo, la conformación del bloque implicó una ampliación de los mercados internos, con más de 200 millones de consumidores, permitiendo que la demanda en el ámbito subregional, principalmente de Brasil, fuera atendida por las exportaciones competitivas de los países miembros, sustituyendo importaciones, generalmente subsidiadas, provenientes de la Unión Europea⁶⁷, dando lugar a la creación de comercio.

Estos factores también tuvieron influencia sobre la oferta, habiéndose generado una mayor competencia en el ámbito nacional y subregional. Ello promovió tanto la inversión sectorial de empresas nacionales y extranjeras, como la asociación o fusión con aquellas que se encontraban ya posicionadas en los mercados locales. Se evidencia, de este modo, una estrategia de subregionalización. Asimismo se incorporaron como nuevos oferentes firmas multinacionales y fondos de inversión, incentivados por el potencial crecimiento sectorial y por la alternativa de generar mayor valor agregado.

La mayor competencia estimuló el incremento de la productividad y produjo transformaciones en las estructuras industriales -tecnológicas, de especialización, de escala, gerenciales, comerciales y de distribución en el MERCOSUR-⁶⁸.

Argentina y Uruguay son los mayores exportadores, intra y extra zona, y Brasil, pese a ser el quinto productor mundial de lácteos, es el mayor importador intra y extra regional -alcanzando los U\$S 471 millones-, por su gran demanda interna. Sin embargo, Argentina y Uruguay tienen una gran dependencia del mercado brasileño, debido a las limitaciones que existen, a nivel internacional, en el acceso a los mercados de los principales productores y exportadores -Unión Europea y EE.UU.⁶⁹.

No obstante ello y a pesar que tanto las empresas nacionales como transnacionales se encuentran en un avanzado grado de subregionalización -puesta de manifiesto en

⁶⁵ NOFAL Beatriz y WILKINSON John, "La Producción y el comercio...", op.cit., pág. 2.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem, pág. 3.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem, pág. 6.



la tendencia hacia la integración a nivel producción y comercio-, el sector padece las consecuencias de la crisis financiera internacional, la caída de los precios internacionales de los commodities y de la demanda mundial. Se genera, así, una intensa competencia entre los países exportadores y el riesgo de un mayor proteccionismo, que influye en el tratamiento a los subsidios pactados en el GATT. De hecho, los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay complican más las cosas a través de la cláusula de Debida Mesura, porque limita las alternativas de defensa contra las prácticas desleales de comercio. De la III Asamblea General de la FEPALE en Medellín –1994- surgió una declaración condenando estas prácticas en lechería y destacando la incertidumbre planteada por la Rueda Uruguay respecto a las herramientas jurídicas a utilizar contra las PDC con la inclusión de la llamada Cláusula de Paz⁷⁰. A esta situación se agrega la padecida en los mercados locales, afectados por la desaceleración del crecimiento de las economías, la caída de la demanda y el deterioro en las condiciones financieras -escasez de crédito y dinero y aumento de las tasas de interés-.⁷¹

Es por ello que, para facilitar el desarrollo sectorial regional, se deben resolver las problemáticas de la eliminación de barreras para-arancelarias y la consolidación de la Unión Aduanera. A tal fin se requiere perfeccionar el Arancel Externo Común y el cumplimiento de lo dispuesto por la Decisión CMC 10/94, respecto a la limitación del uso, en las ventas intrazona, de la admisión temporaria o del draw-back y del financiamiento específico para las exportaciones.

3. Descripción del Sector Máquinas-Herramientas

3.1. Caracterización

La industria de máquinas-herramientas acompaña los progresos y demandas industriales nacionales, resultando ser muy diversas, y de *“una baja demanda porque son máquinas muy específicas, por un lado el mecanismo que la opera y por otro lado, la operación que hace”*⁷², debido a que cada modelo industrial requiere de un modelo de máquina herramienta. En Argentina este sector industrial está considerado como una de las industrias más nuevas, que tuvo mucho impulso en las décadas de los '60 y '70 y es a partir de estos últimos años que comienza su decadencia y el cierre de numerosas fábricas. Cabe señalar que este tipo de producción surgió a principios de siglo, ligada al desarrollo de infraestructura como resultado de las exigencias provenientes del sector agrícologanadero y luego, con el auge del ferrocarril, la actividad metal-mecánica resultó necesaria para su reparación.

Este sector industrial se encuentra representado por pequeñas fábricas, con un *“perfil genuino argentino y ha costado muchísimo esfuerzo de los pioneros de origen principalmente italiano y español”*⁷³ y que se localizaron sobre todo en el Gran Buenos Aires, Capital Federal, en los alrededores de Rosario, San Francisco en Córdoba, Santa Fé y Mendoza. Se caracterizan por una producción no concentrada.

⁷⁰ DEPETRIS de GUIQUET, Edith y CAPELLINI, Osvaldo R, “El MERCOSUR Lácteo. Evolución del proceso de integración”. Edit. Junta Intercooperativa de Productores de Leche, Santa Fe, Argentina, abril de 1997, pág.178.

⁷¹ NOFAL Beatriz y WILKINSON John, “La Producción y el comercio...”, op.cit., pág. 3.

⁷² Entrevista al Lic. Gastón Grinblatt, Especialista Sectorial en Bienes de Capital, Subsecretaría de Industria de la Nación, realizada el 23 de julio de 1999.

⁷³ Entrevista al Ing. Gregorio Hernández, Gerente General de la Cámara Argentina de Máquinas-herramientas –CARMAHE-, realizada el 6 de agosto de 1999.



El sector MH abarca la producción de máquinas que pueden ser para trabajar madera -como las sierras, guillotinas, tornos, lijadoras, cepilladoras, entre otras-, para trabajar plástico -como las inyectoras, extrusoras, sopladoras y termoformadoras- y para trabajar metal. Estas últimas, a su vez, se clasifican en aquellas que actúan por arranque de viruta -como los tornos, fresadoras, taladradoras, centros de mecanizado y rectificadoras- y las que lo hacen por deformación -tal es el caso de las guillotinas, prensas, cizallas, punzadoras, remachadoras-. Existen, también, soldadoras por gas, máquinas que actúan por láser y robots.

En este sector existe un alto nivel de especialización por la variedad de modelos, las distintas tecnologías de operación que se utilizan -mecánico, hidráulico, neumático- y los diferentes tamaños de piezas que operan.

Las máquinas-herramientas para trabajar metales también se diferencian por la de tecnología de control utilizada. Cuando las órdenes de control de la máquina son impartidas por un operario se las denomina convencionales, en cambio cuando las órdenes son programables y transmitidas por un microprocesador se las denomina máquinas-herramientas a control numérico computarizado -CNC-.

Cuadro N°10
Evolución de la producción de máquinas-herramientas por tipo de máquina
-en miles de dólares, 1991/97-

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tornos Convencionales	3.434	2.124	2.562	1.417	1.637	927	2.316
Tornos a CNC	7.524	11.154	6.498	6.653	5.281	8.246	6.418
Fresadoras	2.062	2.082	1.528	1.989	1.824	646	1.580
Rectificadoras	1.290	1.075	1.276	1.049	933	973	1.114
Agujereadoras	1.434	1.224	1.341	1.201	1.462	390	434
Centros de mecanizado	4.563	4.114	4.853	4.443	4.474	2.909	6.128
Prensas	2.255	2.857	3.435	2.740	4.690	4.383	3.621
Guillotinas	2.891	1.795	394	199	138	3.041	820
Otras	10.288	9.900	6.061	7.360	12.233	2.579	3.384
Totales	35.739	36.326	27.949	27.051	32.672	24.094	25.815

Fuente: elaboración propia en base a datos del INTAL

Las máquinas-herramientas se utilizan en casi todas las producciones de bienes en las que intervienen metales. Los principales usuarios se encuentran en el complejo metal-mecánico, principalmente en la fabricación de material de transporte y autopartes, siderurgia, electrodomésticos, fabricación de maquinaria y equipos industriales y la producción de armamentos.

Este sector está compuesto por alrededor de 70 firmas, entre pequeñas y medianas, todas de capital nacional. Ellas emplean aproximadamente 3.000 personas y su producción anual ronda los 30 millones de pesos. De ese monto, el 90% corresponde al segmento de máquinas-herramientas para metales y la fracción restante para trabajar madera. Las firmas se localizan en, la Provincia de Buenos Aires -46%-, Capital Federal -27%-, la Provincia de Córdoba -22%- y la Provincia de Santa Fe -5%-.

Este sector forma parte de la industria de bienes de capital en la medida que reúne una parte significativa del proceso tecnológico en su producción. Desde mediados de



los años '70 los cambios tecnológicos adquieren gran relevancia en el sector, a partir de la incorporación de la microelectrónica a las unidades de control numérico y la aparición del control numérico computarizado.

Cuadro N°11

Producción, comercio exterior y consumo en la Argentina

-en millones de dólares, 1991/97-

	Producción	Importación	Exportación	Consumo
1991	30,42	98,82	16,10	113,13
1992	31,84	71,15	7,88	95,11
1993	25,18	90,39	7,17	108,40
1994	24,99	119,32	6,23	138,08
1995	31,03	84,37	16,32	99,08
1996	23,55	142,92	11,14	155,33
1997	25,81	112,68	10,25	128,24

Fuente: elaboración propia en base a datos del INTAL

El sector de MH ha sido uno de los primeros segmentos industriales que participa del comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil como consecuencia del Protocolo de Bienes de Capital -Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil- y se ha incrementando como resultado de la liberalización del comercio bilateral. Un 60% de la producción argentina se destina al mercado interno y el resto se comercializa en el exterior. El principal destino es el MERCOSUR y, dentro del bloque, Brasil es el principal comprador; fuera de él y en orden de importancia le siguen Estados Unidos que absorbe el 9,5%, Europa Occidental el 7,3% y Chile un 4,0%.

Cuadro N°12

Destino de las exportaciones argentinas

-en miles de dólares, 1991/97-

Destino	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Brasil	11.340	2.248	1.919	2.459	10.697	6.307	6.592
Uruguay	991	456	450	147	813	540	378
Paraguay	233	531	130	333	724	747	335
Total MERCOSUR	12.564	3.235	2.498	2.940	12.235	7.594	7.305
Estados Unidos	405	337	4.371	200	970	799	970
Resto de A. Latina	5.539	4.370	3.154	2.857	2.800	2.072	1.942
Resto del Mundo	1.117	364	696	474	1.174	941	31
Totales	19.626	8.305	10.719	6.471	17.178	11.405	10.248

Fuente: elaboración propia en base a datos del INTAL

La composición de las exportaciones varía significativamente según los destinos. En las ventas a Brasil se destacan los tornos a control numérico y las máquinas que actúan por deformación; a Uruguay se dirigen casi exclusivamente prensas y otras máquinas que trabajan por deformación, mientras que Paraguay es el principal receptor de rectificadoras, bruñidoras y otras máquinas convencionales que operan por arranque de viruta.

Cuadro N°13



Composición de las exportaciones argentinas -en miles de dólares, 1991/97-

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tornos a CNC y centros de mecanizado	2.617	569	2.150	1.142	4.092	2.583	1.063
Fresadoras	1.328	286	320	462	1.009	610	1.166
Rectificadoras	940	467	609	1.017	852	811	1.114
Prensas	600	428	959	443	2.934	1.862	1.245
Máquinas p/curvar, doblar o aplanar	3.424	1.490	466	814	2.269	1.630	640
Máquinas p/ cizallar, punzonar o mordiscar	1.110	1.132	274	167	663	713	412
Otras	8.896	4.619	3.177	2.694	5.369	3.188	4.608
Totales	18.916	8.991	7.955	6.738	17.188	11.396	10.248

Fuente: elaboración propia en base a datos del INTAL

La política arancelaria y el tipo de cambio han inducido un crecimiento en el flujo de las importaciones de MH. Asimismo las facilidades crediticias otorgadas por algunos países proveedores, entre ellos España e Italia, incidieron también, significativamente, en la adquisición de maquinarias. Los principales competidores internacionales, en el mercado argentino y para 1997, son Estados Unidos, Italia y Taiwan, a diferencia de 1991 en que Alemania, Italia y España eran los principales proveedores.

Cuadro N°14 Origen de las importaciones argentinas -en miles de dólares, 1991/97-

Origen	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alemania	55.247	12.628	19.436	18.076	17.212	22.773	7.502
España	21.992	15.059	14.316	22.751	9.488	12.207	10.795
EE.UU.	5.889	9.388	15.200	12.983	12.069	16.446	21.085
Italia	16.650	18.843	26.240	23.834	17.691	25.901	18.358
Japón	1.361	1.632	1.351	6.789	3.212	7.739	10.263
China	21	780	1.367	9.649	4.092	3.786	6.607
Taiwán	1.380	6.060	5.106	10.918	4.656	7.458	11.508
Brasil	9.859	5.583	7.049	6.268	6.782	35.880	8.459
Resto del mundo	4.661	11.207	9.713	18.154	13.624	14.023	18.104
Totales	117.061	81.179	99.777	129.422	88.825	146.213	112.681

Fuente: elaboración propia en base a INTAL

El cuadro anterior muestra, en el período considerado, el incremento producido en las importaciones de máquinas-herramientas CNC y las partes y componentes para MH, en detrimento de las MH terminadas.

Cuadro N°15 Composición de las importaciones, por tipo de máquina -en miles de dólares, 1991/97-

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
------	------	------	------	------	------	------



Tornos a CNC	24.460	10.818	13.007	17.887	7.620	17.856	15.886
Tornos Convencionales	2.260	5.664	5.143	6.295	2.841	5.104	5.181
Fresadoras a CNC	1.606	2.648	2.665	7.241	1.218	1.567	1.728
Fresadoras Convencionales	2.504	6.482	3.421	5.973	2.006	3.194	3.484
Centros de Mecanizados	10.691	7.577	5.934	13.658	16.501	13.384	16.232
Prensas	2.021	1.257	645	1.798	2.467	5.784	6.252
Rectificadoras a CNC	0	5.226	2.587	1.027	4.342	5.097	5.541
Rectificadoras Convencionales	16.871	4.701	4.122	5.073	1.907	2.580	1.797
Electroerosionadoras	2.246	5.522	2.262	5.313	2.376	2.435	1.775
Máquinas para enrollar, curvar, doblar o aplanar	1.309	1.893	13.715	10.642	8.241	14.659	11.935
Máquinas para cizallar, punzo-nar o mordiscar	1.632	2.193	5.389	10.687	7.060	12.353	11.940
Otras	51.461	27.199	40.888	43.828	32.246	62.201	30.930
Totales	117.061	81.179	99.777	129.422	88.825	146.213	112.681

Fuente: elaboración propia en base a INTAL

3.2. Protocolo de Bienes de Capital

El Protocolo de Bienes de Capital tuvo como objetivo establecer una zona de libre comercio parcial circunscripta a este tipo de bienes, excluyendo los productos electrónicos y los bienes de capital fabricados bajo pedido. La negociación para alcanzar esa zona se centró en máquinas mecánicas fabricadas en pequeños lotes, entre las que se destacaron las máquinas-herramientas⁷⁴. A los bienes integrantes de la denominada "lista común" se les aplicaba el tratamiento de producto nacional -exención de barreras arancelarias y para-arancelarias-. En la primera lista común de bienes de capital que se iban a comerciar con arancel cero y sin ningún tipo de restricción se encontraban la mayor parte de las máquinas-herramientas.

Con la firma de este Protocolo las industrias de máquinas-herramientas de Argentina y Brasil se vuelven más articuladas comercialmente, favoreciendo así, el intercambio. Su puesta en vigor representó un beneficio común para ambas economías, en el caso argentino se tradujo en un importante superávit que permitió a los fabricantes argentinos incrementar sus ventas en el mercado brasileño. Respecto a la economía brasileña, facilitó el abaratamiento de los costos de las MH y dio acceso a prestaciones para los usuarios de las mismas⁷⁵.

3.3. Tratado de Asunción

⁷⁴ CHUDNOVSKY Daniel, ERBER Fabio S, "El Impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de Máquinas-Herramientas", en: Impacto Sectorial de la Integración en el MERCOSUR", INTAL, julio 1999, pág. 612.

⁷⁵ Idem, pág. 614.



La entrada en vigor del Tratado de Asunción produjo un impacto moderado en este sector, debido a que el intercambio comercial entre los principales países del Acuerdo ya gozaba de preferencias para este tipo de bienes y, a su vez, los países signatarios adoptaron medidas de política económica -macro sectoriales- que redujeron las preferencias subregionales existentes.

Entre las medidas adoptadas se destacan:

- La política cambiaria de Argentina y de Brasil, principalmente a partir del '94, acarrió una pérdida de competitividad en los productores argentinos frente a los proveedores de otros países, que no mantenían estricta la paridad con el dólar de EE.UU. Asimismo, la valorización del real con relación al peso argentino, contribuyó a una reducción de la competitividad de las exportaciones brasileñas.
- la política monetaria brasileña, con altas tasas de interés internas, conjuntamente con la decisión argentina de eliminar los mecanismos de financiamiento a la exportación y a las ventas internas, produjeron una disminución de las ventajas de los productores argentinos en el mercado brasileño.
- las ventajas arancelarias se fueron perdiendo significativamente. En Brasil, a partir de 1991, se redujeron los aranceles para terceros países y en Argentina, la política arancelaria sobre bienes de capital -1993/94-, eliminó cualquier ventaja relativa de los productores brasileños en el mercado⁷⁶.

A pesar que la inclusión de Paraguay y Uruguay compensó en parte la pérdida de las ventajas subregionales, la reducida dimensión de sus mercados, en términos de máquinas-herramientas, limita el alcance de esta compensación.

3.4. Aranceles

La fabricación de MH en Argentina, no tuvo ningún régimen específico que la impulsara, siendo el arancel el principal instrumento de protección utilizado hasta la reforma arancelaria que comenzó en 1976/77. Esta industria se vio perjudicada por los regímenes de promoción existentes en otras ramas industriales que permitían la importación, libre de aranceles, de las MH utilizadas.⁷⁷

Un instrumento que favoreció a todos los fabricantes de bienes de capital fue el acceso a líneas de crédito del Banco Nacional de Desarrollo, tanto para el financiamiento de las exportaciones, como para la adquisición de partes o piezas utilizadas como insumos.

La apertura importadora del período 1978/81 afectó negativamente el desempeño de este sector e introdujo una ruptura en el proceso de industrialización, seguido desde finales de los años cincuenta. A partir del '82, se retomó la protección arancelaria a la producción nacional, y se implementó un sistema de consulta previa para la importación de bienes de varias posiciones arancelarias. No obstante, el contexto general de estancamiento y de caída de la tasa de inversión siguió afectando negativamente a todo el sector manufacturero, particularmente a los fabricantes de bienes de capital.

⁷⁶ Idem, pág. 582.

⁷⁷ Idem.



La estructura arancelaria y no arancelaria ha sido sujeta a un conjunto ilimitado de excepciones de diversas naturaleza, desde promociones regionales o sectoriales hasta líneas de crédito en condiciones preferenciales⁷⁸.

A partir de 1991 se promovió una política de importación de bienes de capital, como instrumento para la reconversión productiva⁷⁹. Ello permitió la entrada, no sólo de productos competitivos con la producción nacional, sino también de nuevos oferentes. Por ello, varias empresas optaron por incorporar maquinarias y equipos modernos para poder reinsertarse en el mercado de bienes transables y otras debieron cerrar sus puertas o reducir significativamente la mano de obra ocupada.

La reforma arancelaria, puesta en marcha contemporáneamente con el Plan de Convertibilidad, fijó un arancel del 22% para el conjunto de los bienes de capital, incluidas las MH producidas en el país, más el 3% en concepto de la tasa de estadística. Las máquinas no producidas en el país tenían un arancel cero y pagaban sólo el 3% de dicha tasa⁸⁰. En 1992 el arancel se redujo al 15%, pero la tasa de estadística se incrementó al 10%.

En el '93 se fijó un arancel cero para todos los bienes de capital importados - incluyendo las MH-, fueran producidos o no en el país. Para compensar tal efecto, se decidió reintegrar a los fabricantes nacionales un 15%, con el propósito de trasladar ese descuento al precio de venta de sus máquinas en el mercado interno; debido a que este reintegro no se implementó rápidamente, se vieron notoriamente perjudicados. En 1995 este beneficio se redujo al 10%, para ser eliminado definitivamente en 1996.

En las negociaciones por el Arancel Externo Común el gobierno argentino aceptó modificar su política de apertura total y fijó un arancel del 10%, a partir del '95, para los bienes de capital importados desde países extra zona.

En 1996 el arancel argentino se elevó al 14%, anticipando el proceso de convergencia hacia el AEC, que debía producirse entre los años 2001-2006⁸¹. Asimismo, se fijó un arancel del 25% -más un 3% de tasa de estadística- para la importación de bienes de capital usados. Pero se mantuvieron las excepciones arancelarias para los bienes no producidos localmente y para las importaciones de plantas "llave en mano" que ya habían sido gestionadas con anterioridad a esa fecha.

Las importaciones de MH provenientes de Brasil tienen, desde 1995, arancel cero, aunque la mayoría ya gozaba de este régimen por su inclusión en la Lista Común del Protocolo de Bienes de Capital. Desde 1994 las empresas de bienes de capital podían acceder a licencias arancelarias, en base a programas anuales de importación, para poder importar con arancel cero partes y componentes que no fueran producidos

⁷⁸ Idem, pág. 583.

⁷⁹ "Las importaciones de bienes de capital son consideradas como el instrumento fundamental para mejorar la productividad de la mano de obra y de las plantas existentes, facilitar la expansión de la capacidad instalada y la modernización de la economía argentina", Idem, pág.585.

⁸⁰ CHUDNOVSKY Daniel, ERBER Fabio S, "El Impacto del MERCOSUR sobre...", op. cit., pág. 585.

⁸¹ DEC/00794, Arancel Externo Común. Aprueba el "Proyecto de Arancel Externo Común del MERCOSUR". Dispone para Bienes de capital: convergerán en forma lineal y automática hacia un AEC de 14% el 1/1/2001, pudiéndose determinar por consenso posiciones con niveles inferiores. Paraguay y Uruguay convergerán a dicha alícuota hasta el 1/1/2006. Las Excepciones al AEC: Argentina, Brasil y Uruguay podrán mantener hasta el 1/1/2001 un número máximo de 300 ítems arancelarios. Paraguay 399. En todos los casos no se comprenden los Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones. El Régimen de origen: Componente regional del 60, en: Página Web de la Red Académica Uruguaya.



localmente. Este régimen fue suspendido en el '95.⁸²

A partir de ese mismo año, las máquinas que operan con control numérico, que se encontraban desgravadas ante la inexistencia de producción nacional, comienzan a tener un arancel del 18% con convergencia descendente al AEC –del 14%- para el año 2006.

⁸² CHUDNOVSKY Daniel, ERBER Fabio S, "El Impacto del MERCOSUR sobre...", op. cit., pág. 586.



CAPITULO III

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL *

1. El contexto económico internacional y las políticas de inserción

El análisis y evaluación de los diversos procesos integrativos de la década del '90 nos vinculan con las relaciones internacionales. Esto se explica porque, desde el punto de vista sistémico, la interrelación entre los actores está condicionada por el contexto más amplio del sistema internacional en el cual están insertos -dotado de una dinámica propia caracterizada por su unicidad, una configuración desigual y asimétrica entre las unidades componentes, donde la exclusión y la marginalidad social marcan la tendencia de sus sociedades⁸³-.

Los procesos socioeconómicos y políticos mundiales configuran el marco para una creciente interdependencia y globalización del sistema, con consecuencias sobre las sociedades latinoamericanas en términos de transmutaciones políticas, sociales y económicas. Este enfoque permitiría encontrarle explicación a los fenómenos de comportamiento nacional y regional. Pero si bien el sistema internacional incide como punto de partida para la adopción de políticas económicas y de inserción mundial, la forma que toman esas decisiones -como las relacionadas con los esquemas de integración regional⁸⁴-, a su vez, repercuten sobre el sistema al volverlo más cooperativo que conflictivo. Las interacciones sociales en las que radica, básicamente, la naturaleza de la integración son las de solidaridad o cooperación y no las de oposición. Este carácter solidario o de cooperación resulta ser el factor cohesivo de la densidad interaccional, ya que toda interacción puede engendrar, paralelamente, tensiones conflictivas⁸⁵. De allí que la percepción que se tiene de la realidad y su valoración juegan un papel determinante en la elección de los modelos nacionales y regionales para enfrentar tanto los problemas que genera como las condiciones que impone⁸⁶.

En este contexto se desarrolla el proceso socioeconómico que se inicia a partir de la década de los '70, caracterizado por la reestructuración productiva de la economía mundial y que implica el abandono de los paradigmas que dieran sustento a las estrategias de desarrollo nacional. Se puede hablar de una nueva etapa del desarrollo de las fuerzas productivas, cuya naturaleza se encuentra caracterizada por la revolución científico-tecnológica⁸⁷, que para algunos se funda en la microelectrónica y para otros en las biociencias, que modifican sustancialmente el proceso de crecimiento económico a la vez que ejercen una profunda influencia sobre el orden económico

* La autoría de este capítulo corresponde a Noemí B. Mellado.

⁸³ MELLADO Noemí, "El modelo del MERCOSUR", en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año I, Nº2, Instituto de Integración Latinoamericana, La Plata, Argentina, diciembre 1995, pág.8.

⁸⁴ GIACALONE Rita, "Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas", Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1999.

⁸⁵ ERRANDONEA Alfredo, "Hacia una definición...", op. cit., 1977, pág. 91.

⁸⁶ LAREDO Iris, Comp., "La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR", Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina, 1992.

⁸⁷ DOS SANTOS Theotônio, "Economía mundial. Integração regional & desenvolvimento sustentável. As novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana", 2a edição, Petrópolis, Brasil, 1996.



mundial. Ambos sectores reemplazarían a los tradicionales de metalmecánica y siderurgia como motor dinámico del proceso de acumulación.

Estas mutaciones están relacionadas con el interjuego entre Estado, mercado y sociedad e influyen tanto en las relaciones y actores sociales como en los sistemas políticos. Es así como la sociedad civil aparece en el centro del debate contemporáneo sobre la democracia y el desarrollo de América Latina. Vilas sostiene que el concepto prevaleciente de sociedad civil hace referencia a un ámbito de acción colectiva diferente al de la sociedad política –partidos políticos, parlamentos, tribunales, organismos estatales- y del mercado. Sin embargo, para este autor, la sociedad civil no es independiente de la política, del Estado o del mercado, ni ajena a ellos. El aspecto que más se destaca es la ampliación de los referentes socioculturales de la acción colectiva, es decir, la extensión del arco de identidades que los actores construyen en el curso de la acción social y de los significados que adjudican a ésta; la gente que se involucra en acciones, lo hace identificándose –como “Los sin Tierra”-. La construcción de la identidad implica la conciencia de intereses, problemas y derechos. *“Sociedad civil somos todos, pero no todos nos movilizamos por igual, y lo que se advierte es una clara confluencia de clases populares y medias, enarbolando la bandera de la soberanía del pueblo, frente a la tradicional articulación de los ricos y poderosos con el Estado y sus aparatos, en nombre de la soberanía del mercado”*⁸⁸.

Producto de estas transformaciones son los modelos de política económica que se introdujeron, que privilegian al mercado como asignador de los recursos. De allí que los programas de reformas implementados permitieran el logro de una cierta coincidencia en el nivel de las políticas nacionales -la apertura unilateral al exterior, las privatizaciones, el aliento a la inversión extranjera, la desregulación financiera y económica, la flexibilización laboral- resignando poderes del Estado, en un marco de democratización política.

Si bien estos cambios incentivaron las críticas al intervencionismo estatal y condicionaron a las políticas nacionales, no lograron eliminar el rol activo del Estado; prueba de ello es el papel que le cupo tanto en el manejo de la crisis y la rearticulación externa posterior, como en la distribución de ganancias y pérdidas entre grupos sociales. La redefinición de las relaciones entre Estado y mercado *“no es sólo un efecto del ‘achicamiento’ estatal y el consiguiente fortalecimiento del mercado. Es ante todo, un resultado de la rearticulación externa y la subsiguiente reestructuración económica y de los actores económicos y sociales cuyos intereses son promovidos o marginalizados por una y otra”*⁸⁹.

Se produce la crisis de un patrón de acumulación y regulación como, también, el agotamiento de un modelo caracterizado por el consenso keynesiano que ha sido conceptualizado como un compromiso de clase en donde los trabajadores consienten el control capitalista sobre los medios de producción a cambio de la seguridad -garantizada por el Estado- de que sus intereses materiales serían satisfechos⁹⁰.

Surge un nuevo modelo, llamado toyotista o postfordista⁹¹, aunque todavía limitado en su difusión mundial, que se caracteriza por la organización flexible de la producción,

⁸⁸ VILAS Carlos M., “Economía, Política y...”, op.cit., pág. 8.

⁸⁹ Idem, pág. 6.

⁹⁰ TIRONI Eugenio y LAGOS Ricardo A., “Actores sociales y ajuste estructural”, en: Revista de la Cepal, Nº44, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991, pág.43.

⁹¹ MONETA Carlos y QUENAN Carlos, Comp., “Las reglas del Juego. América Latina, Globalización y Regionalismo”, Edit. Corregidor, Buenos Aires, Argentina, 1994, pág.11.



expresada no sólo a nivel de los productos, de las formas de producción y diseño, sino también en los volúmenes, en las relaciones y encadenamientos interempresariales y, particularmente, en la organización, inserción y control de la fuerza de trabajo, sobre la base de sustanciales modificaciones de la relación entre este factor productivo y el capital.

Estas transformaciones llevan a la interdependencia de los mercados, a la internacionalización de los sistemas productivos y de servicios y a la integración de las plazas financieras, generando sistemas económicos nacionales abiertos e interdependientes. Emergen, así, nuevas condicionalidades que inducen a las economías nacionales a promover una inserción competitiva en el marco de la nueva división del trabajo e impulsar programas de ajuste estructural con efectos en términos políticos y sociales.

Para Tironi y Lagos las políticas de ajuste responden a un proceso de transición entre el fordismo y el posfordismo que, en los países subdesarrollados, conlleva cambios económicos, sociales, políticos e ideológicos y genera oposición, no sólo en aquellos actores que ven afectados sus intereses sino también por la incertidumbre que generan en otros, tal es el caso de los sindicatos y empresarios que producen bienes no transables. La eficacia de resistirse al ajuste va a depender del “*nivel de corporativización de la sociedad*”⁹² y de la extensión de la crisis económica. Cuanto más abierta y prolongada sea, la oposición se irá reduciendo en la medida que estas políticas “*fragmenten los intereses comunes y las organizaciones sobre las que reposa la acción colectiva*”⁹³. Para implantar un nuevo modelo, el Estado debe quebrar esa actitud, a no ser que, como consecuencia de la agudización de la crisis, se cree un desorden que fragmente el sistema de estratificación social y debilite los valores y referentes simbólicos que cohesionan a una sociedad. En este escenario, según los autores, sólo hay conductas defensivas o adaptativas y movilizaciones expresivas. Las acciones de índole defensiva no se orientan en avanzar en intereses comunes que puedan originar una acción colectiva y cunde, entonces, la acción individual.

Si bien se preveía que las reformas originarían algún costo social, “*impulsarían a corto y mediano plazo fuertes aumentos de productividad, que dinamizarían la economía en su conjunto. En ese marco los sectores beneficiarios por las reformas generarían un dinamismo suficiente como para absorber, directa o indirectamente, el desempleo inicial*”⁹⁴. Estas expectativas no sólo no se cumplieron, sino que los sectores beneficiados por las reformas concentraron sus ingresos en detrimento de los de menores recursos, al punto tal que el estrato más bajo redujo su participación del 14,4% en el 86 al 11,3% en el 98⁹⁵, agravando la distribución inequitativa de la riqueza con el consiguiente aumento de la pobreza, la desocupación y la desaceleración en la tasa de crecimiento, que ha puesto en tela de juicio a las propias políticas neoliberales por parte, también, de los organismos internacionales.

2. Los nuevos regionalismos

La naturaleza estructural de las transformaciones operadas en el ámbito mundial ha influido en las políticas de integración, de allí que pueda hablarse de una nueva etapa,

⁹² TIRONI Y LAGOS, “Actores sociales y...”, op. cit., 1991, pág.45.

⁹³ Idem, pág.46.

⁹⁴ CEPAL, “Panorama social de América Latina”, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997.

⁹⁵ CEPAL, “Ideas para una mejor distribución del ingreso”, en: Notas sobre la economía y el desarrollo, Nº612, Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero 1998.



determinada por los efectos negativos de la crisis de la deuda, las políticas de ajuste y el agotamiento de un patrón de desarrollo que sustentara las estrategias de integración latinoamericana de la década del '60.

Frente a las nuevas tendencias del sistema internacional, América Latina adopta un modelo de crecimiento que centra su eje en la inclusión incondicional en el orden global. Frente a esta situación, la integración bajo el concepto de regionalismo abierto*, permite liberar intrarregionalmente los flujos de capital y comercio, como paso previo a la inserción internacional, en tanto el Estado-Nación deja de tener el carácter de actor central del sistema, produciéndose su repliegue como unidad de control y gestión del capitalismo.

Se ha debilitado la soberanía irrestricta, la que se ha visto perforada por parte de los organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se han convertido en protagonistas de la formulación y gestión de las políticas económicas nacionales y también por movimientos regionales, de diversa índole, en torno a reivindicaciones específicas. Todo ello ha repercutido en la teoría de las relaciones internacionales, especialmente en el neorrealismo, que ya no ve en el poder armado y la extensión territorial el fundamento de fuerza de los Estados, sino que estas variables son suplantadas por elementos más intangibles como cohesión social, capacidad de respuesta a las crisis y habilidad para anticiparse a los acontecimientos en un mundo mutante e incierto.

Los procesos de regionalización latinoamericanos han basado sus estrategias en la dimensión económico-comercial y la evaluación de sus resultados impiden resolver no sólo el problema de la participación sino también los déficits sociales persistentes y derivados del fundamentalismo neoliberal. El crecimiento de los indicadores económicos, como en el caso del MERCOSUR, no asegura por sí mismo el éxito del proceso, prueba de ello son las crisis recurrentes por las que atraviesa. En la década del '60, desde un enfoque neofuncionalista, ya se sostenía que el *"éxito político de la integración económica yace en las demandas, expectativas y lealtades de los actores políticos afectados por el proceso, lo cual no se desprende lógicamente y necesariamente de los índices estadísticos de éxito económico"* y que *"la decisión de seguir adelante con la integración o de oponerse a ella descansa en la percepción de intereses y en la articulación de valores específicos por parte de los actores políticos existentes"*⁹⁶.

Esta nueva etapa en la integración de América Latina, en principio parecería ser el resultado del efecto de demostración y expansión de la integración –spill over-, conforme a la lógica expansiva de Haas, la que ha llevado a la búsqueda de nuevas alianzas, reactualizando los antiguos agrupamientos –tales son los casos del Pacto Andino que devino en Comunidad Andina; de la Comunidad del Caribe (CARICOM) que se amplía con la incorporación de Surinam y Haití; del proceso de Integración Económica Centroamericana que luego de pasar por varias vicisitudes, da lugar a la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que incorpora a Panamá- o generando nuevos -como el Grupo de los Tres y el MERCOSUR-. También se iniciaron negociaciones tendientes a crear un área de libre comercio hemisférica y una mayor vinculación con Europa y Asia. La dinámica de los actuales procesos de

* Se entiende por regionalismo abierto al "proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región, CEPAL, 13/1/94, LC/C 808, 2.

⁹⁶ HAAS Ernst, "Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea", INTAL-BID, Argentina, 1966, págs. 66 y 67.



integración se traduce en acuerdos de diverso alcance, que van desde la cooperación económica hasta el mercado común, los que en esencia implican diferentes niveles de compromiso, profundización y estructuración.

Este estado de situación induce a afirmar que las estrategias de inserción internacional y las políticas que se adoptan en su consecuencia responden a estilos económicos alternativos *“que se manifiestan no sólo en la concepción general, sino también en la inserción externa, en los agentes económicos preponderantes, y en la acumulación de capital”*⁹⁷.

De allí que el MERCOSUR plantee una divergencia fundamental en cuanto a su naturaleza y alcances: o es una etapa transitoria de preferencias al intercambio, con vistas a la hemisferización y la mundialización, o es un proceso que involucra al comercio, inversiones, políticas e instituciones, en el que gobiernos y sectores sociales concertan estrategias y políticas con el objetivo de lograr un proyecto de desarrollo regional⁹⁸.

Las opiniones son coincidentes respecto a que el MERCOSUR responde a los nuevos regionalismos y que va más allá de una zona de libre comercio. En esta línea de pensamiento Grandi⁹⁹ afirma que la estrategia actual, en su contenido, es más amplia que las del pasado y abierta al exterior, de allí que la caracterice como un no-modelo, pragmático, abierto, híbrido y heterodoxo, orientado a una integración múltiple y simultánea que intenta superar la zona de libre comercio, aunque sin tener la ambición de configurar un mercado común. Se difiere con esta posición en cuanto al carácter y la naturaleza de la estrategia ya que el economicismo y el comercialismo del pasado se proyecta en el presente¹⁰⁰, se basa *“en la ortodoxia neoclásica y en la visión fundamentalista de la globalización”*¹⁰¹, responde a las reglas neoclásicas de la integración sustentadas por Viner¹⁰² y no es más que *“una etapa en una trayectoria al libre comercio general”*¹⁰² constituyendo *“un área de preferencias transitorias de intercambios”*¹⁰³.

Estas razones explicarían la situación paradójica que exhibe, por un lado, un eje económico activo de San Pablo a Buenos Aires, representativo de un proceso dinámico y de modernización de regiones y sectores económicos -por haber logrado una buena posición en el mercado de bienes transables- y, por el otro, el estancamiento y la marginación de áreas, sectores productivos y sociales -por la desaparición de actividades productivas y empleos que agudizan las asimetrías estructurales y arriesgan el futuro del proceso-

⁹⁷ CALCAGNO Eric, “Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo”, en: Revista de la CEPAL Nº42, Naciones Unidas, Chile, 1990, pág. 63.

⁹⁸ VACCHINO Juan M., “Opciones en el presente de la integración de América Latina y el Caribe”, en: Actas del Primer Congreso Internacional de Cs. Jur. y Soc. en materia de Integración Regional: “Globalización e Integración hacia el Siglo XXI”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Argentina, 1997.

⁹⁹ GRANDI Jorge, “Déficit democrático...”, op. cit. pág.88.

¹⁰⁰ MELLADO Noemí B., “La naturaleza del MERCOSUR”, en: Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración Nº10, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica Damaso Larrañaga, Uruguay, 1996, pág.11.

¹⁰¹ FERRER Aldo, “El MERCOSUR: entre el consenso de Washington y la integración sustentable”, en: Comercio Exterior, Vol.47, Nº5, Bco. Nac. de Comercio Exterior, México, 1997, pág. 347.

¹⁰² SALGADO Germánico, “Globalización e integración latinoamericana”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año IV, Nº4, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Argentina, 1998, pág.44.

¹⁰³ FERRER Aldo, “El MERCOSUR: entre el consenso de...”, op. cit., pág. 347.



Las iniciativas integradoras latinoamericanas están enmarcadas dentro del proceso de liberalización del comercio con terceros países y con una inclinación de apertura indiscriminada a la economía internacional. Esto ha llevado a la reflexión de algunos analistas -Salgado¹⁰⁴, Bekerman¹⁰⁵- sobre si es posible compatibilizar estos procesos en un contexto de apertura.

Sin entrar en el fondo de este planteamiento, se destaca que la reducción arancelaria unilateral o una liberalización de las importaciones no asegura, por sí misma, una expansión de las exportaciones¹⁰⁶ y la inserción en el mercado global; más, si se tiene en cuenta que el proteccionismo impuesto, en variadas formas, por los países centrales contrasta con la apertura generalizada de nuestras economías.

La apertura tiene justificación en la medida que permita el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas. Si bien el comercio puede ser importante en la estructura productiva actual, lo más significativo es el aprovechamiento de las posibilidades de intercambio para modificar las estructuras de producción y comercio, es decir los efectos dinámicos de la integración que, según Salgado¹⁰⁷, no han sido tratados adecuadamente ni por la teoría convencional ni por las alternativas.

En los esquemas de integración de la década del '60 los aranceles eran más altos, había excepciones a la liberalización, reservas y políticas sectoriales. El nuevo impulso integrador no tiene estas características. La liberalización cubre casi todo el universo arancelario y no existen políticas sectoriales, lo que se corresponde con el viejo modelo neoclásico. No obstante esta convergencia, existen limitaciones en este cambio de estrategia; la estabilidad institucional y el crecimiento económico han estado acompañados por un déficit social que requiere una inmediata corrección, so pena de sumergir nuevamente a los países de la región en el caos político y social¹⁰⁸. Este regionalismo abierto sería compatible con la globalización y teóricamente ambos deberían converger, pero en la realidad se desatan entre ellos conflictos de distinto alcance¹⁰⁹.

Ferrer¹¹⁰ afirma que si bien la globalización no es un fenómeno nuevo, si se la acepta como un fundamentalismo -cuyas fuerzas condicionan las decisiones macro y microeconómicas- habría desaparecido el dilema del desarrollo, ya que no existirían márgenes de acción para estrategias y políticas económicas nacionales; o el dilema del desarrollo existe y adquiere importancia su dimensión endógena y exógena, sin delegarlo a los agentes y fuerzas de la globalización. No obstante pertenecer al mundo de los fenómenos reales, con sus manifestaciones multidimensionales, como afirma Vacchino, aparece también como una construcción ideológica que defiende los logros, impulsa las estrategias y difunde las virtudes del fenómeno. "*La ideología de la globalización, como no podía ser de otra manera, obedece a intereses y tiene sus*

¹⁰⁴ SALGADO Germánico, "Integración latinoamericana y apertura externa", en: Revista de la CEPAL Nº42, Naciones Unidas, Chile, diciembre de 1990, pág. 147 a 169.

¹⁰⁵ BEKERMAN Marta, "Apertura importadora e integración en América Latina", en: "Anais do I Seminario de Universidades pela Integración Brasil e Argentina", Universidade Católica de Pernambuco, Recife, Brasil, 12,13 e 14 de Novembro de 1991, pág. 271.

¹⁰⁶ BEKERMAN M. y MARTICORENA A., "Apertura importadora y estrategia de crecimiento en Argentina", en: Comercio Exterior, Vol. 41, Nº3, Bco. Nac. de Comercio Exterior, México, marzo 1991, pág. 254.

¹⁰⁷ SALGADO Germánico, "Integración latinoamericana...", op. cit., pág. 169.

¹⁰⁸ VACCINO Juan Mario, 1997, op. cit.

¹⁰⁹ SALGADO Germánico, "Globalización...", op. cit.

¹¹⁰ FERRER Aldo, "América Latina y la globalización", en: Revista de la CEPAL, número extraordinario, CEPAL cincuenta años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998.



*ideólogos, seguidores y dispositivos propagandísticos. Hasta ahora ha sido monopolizada por el pensamiento neo-liberal*¹¹¹

Existen visiones tanto optimistas como pesimistas del fenómeno. Desde la percepción positiva de los empresarios adquiere significado como oportunidad para los negocios que les permite operar mundialmente, invirtiendo, produciendo y vendiendo donde más les convenga, pese a que en este mundo global el comercio interno y la inversión nacional continúan siendo centrales, a tal punto que sólo se exporta internacionalmente entre el 15 y 20% de lo que se produce anualmente, en tanto que la inversión directa extranjera representa el 6% de la inversión total y equivale al 1.2% del PIB mundial. A esta óptica se opone la visión contraria de los trabajadores y de algunos segmentos empresariales –desfavorecidos por el proceso- para los cuales implica un peligro eminente tanto para el empleo, como para las áreas y actividades económicas, por la relocalización de las mismas en todo el ámbito mundial, convirtiéndose en sus problemáticas sectoriales el desempleo y la marginalización.

Por ello, si la competitividad se logra a costa de los salarios y de los recursos naturales disponibles -ventajas comparativas estáticas- y, en lugar de encauzarse los recursos hacia la incorporación del progreso técnico por vía inversión, se desvían hacia el consumo suntuario o el exterior, sólo se favorece a la inequidad y a una “*competitividad espuria y efímera*”¹¹². Los países que privilegian a la competitividad, sin importarles la exclusión social, no logran insertarse sólidamente en los mercados internacionales ya que “*la inserción internacional requiere un grado razonable de cohesión social*”¹¹³.

3. El comportamiento de los actores en el MERCOSUR

Diversos estudios sobre la opinión y actitud de los actores sociales en el MERCOSUR -Bruera, 1992; Achard, Flores Silva y González, 1993 y 1994; Mellado y otros, 1995- dan cuenta de una actitud positiva, tanto para la integración latinoamericana en general como para el MERCOSUR en particular, convirtiéndose en una condicionalidad positiva para el proceso; una actitud crítica respecto a los organismos consultivos como mecanismos de canalización de intereses sectoriales; y una opinión coincidente respecto al déficit participativo que evidencia una falta de consulta a los fines decisionales, lo que impide la incorporación de una sociedad participativa y comprometida con el nuevo espacio creado. Si bien estos antecedentes exhiben una actitud semejante de los actores, en algunos aspectos su comportamiento se muestra diferenciado.

En efecto, en la década del '90 emergen en la región nuevos actores que han incrementado su poder y capacidad de influencia directa sobre las decisiones del Estado, en defensa de sus intereses financieros y/o exportadores, al tiempo que otros actores históricos reducen su capacidad defensiva por la desarticulación del tejido social, tanto por efecto del ajuste como por la reestructuración productiva -tal es el caso de los sindicatos-. Ello es congruente con lo ocurrido en América Latina en

¹¹¹ VACCHINO Juan M., “Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización”, en: Capítulos Nº60, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela, setiembre-diciembre 2000, pág. 89.

¹¹² FAJNZYLBER Fernando, “De la caja negra al casillero vacío”, en: Realidad Económica, Nº109, Buenos Aires, Argentina, 1 de julio al 15 de agosto, 1992, pág. 80.

¹¹³ FAJNZYLBER Fernando, “Inserción internacional e innovación institucional”, en: Revista de la CEPAL Nº44, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 1991, pág.175.



general, “las instituciones (partidos políticos, asociaciones empresarias, etc.) que actuaban como mediadoras entre el Estado (sector público) y la sociedad (sector privado) se han debilitado. Esto ha sido producto de una pérdida de credibilidad por su incapacidad para hacer frente a los problemas de la década anterior (crisis de la deuda externa, por ejemplo), a lo que se agregaría así mismo el impacto de un modelo económico, que si bien predica un rol más importante para el sector privado en la vida pública, en la práctica hace descansar la mayor parte de su acción en un poder ejecutivo fuerte que, apoyado en su equipo de tecnócratas, interactúan con grupos económicos poderosos”¹¹⁴. Algunos de los actores emergentes integran los equipos técnicos que orientan la economía de los países latinoamericanos, graduados en universidades norteamericanas y con una amplia orientación ideológica neoliberal, influenciando en la adopción de los estilos de desarrollo y de las políticas de inserción internacional.

La actuación de los actores en el MERCOSUR fue central tanto para el diseño funcional como institucional, de tal manera que el modelo no sólo es producto de los Estados y la tecnocracia negociadora sino también de los actores privados poderosos que incorporaron sus estrategias al mercado ampliado, siendo beneficiarias directas las empresas transnacionales con esfera de actuación regional y los grandes grupos económico-financieros nacionales -Mellado-Alí, Laredo, Hirst, Grandi-Bizzozero-. Hay actores que están mucho más cerca de los negociadores -grandes grupos económicos nacionales- que otros -pymes, gremialistas- y existen actores que tienen mayores recursos financieros como para influenciar en el proceso -empresas transnacionales-¹¹⁵.

Al haberse trastocado el contexto económico y político de las relaciones de los actores entre sí y con el Estado, induce a plantear si hay cambios en los patrones de acción política de los actores productivos y cuáles han sido las relaciones de fuerza en la evolución del MERCOSUR. Hay que tener en cuenta que a mediano y largo plazo, si se tiende a consolidar y profundizar el proceso integrativo, se deberán enfrentar varias problemáticas que se constituyen en condicionalidades, tales como el déficit social, la libre circulación de la mano de obra y capitales, la coordinación de políticas macroeconómicas, la convergencia entre los diferentes programas de integración y la funcionalidad jurídico-institucional.

Al más alto nivel político la voluntad presidencial se ha constituido en el elemento motorizante del proceso, tanto en la elección del modelo, en las limitaciones que presenta, como en la continuidad y superación de las crisis recurrentes. En el trabajo de campo efectuado en nuestra investigación previa¹¹⁶, los entrevistados exhibían una apreciación positiva con relación a cómo se desarrollaron las negociaciones en la etapa de diseño y definición del modelo, esta valoración estaría relacionada con el respaldo político y la popularidad de los gobiernos de ese entonces.

La tecnoburocracia negociadora está constituida por altos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y de los Bancos Centrales. En el ámbito de los ministerios se integra por negociadores, subgrupos de trabajo, comisiones, comités, grupos ad-hoc y equipos técnicos que operan desde las cancillerías. Su actuación se encuentra condicionada por diversos factores: por la aprobación de sus negociaciones por parte de los gobiernos nacionales; por la

¹¹⁴ GIACALONE Rita, “Los empresarios...”, op. cit., pág. 155.

¹¹⁵ LAREDO Iris, Comp., “Alternativas al modelo...”, op.cit.

¹¹⁶ MELLADO- ALI, “Opinión...” op. cit.



coordinación y articulación con los otros actores del sistema de organización tecnoburocrático y con los gobiernos locales afectados por la decisión; y por los intereses sectoriales empresariales.

Si bien, como se expresara, las decisiones se tomaron al más alto nivel político, se interpreta, en contra de lo expresado por Podestá, que ello no confirma un efectivo consenso social, ya que los Ejecutivos basaron las negociaciones en su liderazgo personal -no respondiendo a un programa político consensualmente aceptado- y las tecnoburocracias negociadoras -al estar condicionada su actuación por parte de los grupos empresariales fuertes- ponen en evidencia cierto corporativismo en la conducción del proceso, que lleva a diluir los intereses generales. Por ello no se comparte la posición de quienes sostienen, como única posibilidad para el diseño y formulación de la política de integración, la participación de aquellos actores que puedan aportar su experiencia y conocimiento técnico¹¹⁷.

¿Cuáles son los espacios regionales de vinculación de estos actores? En lo que respecta a los Ejecutivos, el poder decisorio se expresa en la Cumbres Presidenciales y no difiere del proceso centroamericano en cuanto a que estas reuniones y declaraciones conjuntas tienen limitada incidencia en la vida cotidiana de los países, de tal manera que, como afirma Sojo¹¹⁸, el camino de la integración se torna retórico para las necesidades de equidad y justicia social. Las tecnocracias negociadoras se vinculan con los espacios de conducción del proceso a través del CMC, el GMC, la CCM y las Reuniones de Ministros.

Como consecuencia de haber preponderado el relacionamiento comercial, en sus distintos niveles se multiplicaron las negociaciones externas y, precisamente, esta política pragmática de intereses que le da el carácter de "un no-modelo pragmático"¹¹⁹, se convierte en la propia enemiga de la integración. "*Los intereses pragmáticos, simplemente porque son pragmáticos y no tienen el refuerzo de profundas adhesiones ideológicas o filosóficas son efímeros*", por tanto, un proceso que se edifica y se planea a partir de este tipo de intereses está condenado a ser un proceso endeble. "*Así la integración puede convertirse una vez más en desintegración*"¹²⁰ y cundir la desesperanza en sus poblaciones. De allí que los temas vinculados a la profundización del proceso se han visto desplazados.

Respecto al comportamiento del sector empresario en el desarrollo del proceso, es necesario hacer una distinción en cuanto al tamaño de la empresa; de esta manera, se distingue a las pequeñas y medianas empresas de las empresas transnacionales que operan en la región -que gozan de una autonomía tal que sus estrategias de regionalización son independientes de las políticas de integración- y los grandes grupos económicos nacionales.

Las políticas neoliberales aplicadas, las perspectivas que ofrece el mercado ampliado, la liberalización comercial y el marco regulatorio permisivo imperante han favorecido la entrada de importantes conglomerados extranjeros y el aprovechamiento de sus ventajas por parte de los grandes grupos económico-financieros argentinos y brasileños. Estos actores, que mostraron una incidencia fundamental en las

¹¹⁷ GIACALONE Rita, "Los empresarios...", op. cit., pág.59.

¹¹⁸ SOJO Carlos, "Democratización, gobernabilidad y actores políticos en el proceso de integración regional. Una reflexión sobre Centroamérica", en: Estudios Internacionales, Año 7, Vol.7, Nº13, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Guatemala, enero-junio 1996.

¹¹⁹ GRANDI Jorge, "Déficit democrático...", op. cit., pág.88.

¹²⁰ HAAS Ernst, "Partidos políticos...", op. cit., pág.24.



negociaciones¹²¹, tienen acceso a los Poderes Ejecutivos, sobre los que ejercen presión, y capacidad de influencia en la toma de decisiones, de manera individual y no institucionalizada -así los grupos Brasil, Cordillera y Argentina¹²²-, o creando canales propios más acordes con su peso singular, como el Foro de Líderes Empresariales del MERCOSUR¹²³.

Conforme a Viguera¹²⁴, el comportamiento político del empresariado se ha caracterizado históricamente por el predominio de la acción orientada hacia políticas estatales específicas y su actuación se encaminó a ejercer influencia en las decisiones a través del contacto directo con las distintas esferas del aparato estatal. En cambio, frente a las políticas globales su acción ha sido más reactiva, apelando más a la derogación o la defensa de intereses específicos que a la participación en la formulación de las mismas. Este comportamiento en el campo burocrático-administrativo se ve incentivado por la centralidad del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones, ya que el propio sistema ofrece canales formales e informales para dicha relación que les garantiza el acceso a los decisores, es por ello que los favores de los agentes estatales tienen una importancia económica decisiva y se convierten en objeto privilegiado de su accionar. Tanto los grandes conglomerados productivos diversificados, que controlan el proceso de crecimiento a escala mundial, como los grupos económico-financieros nacionales se constituyen en los actores favorecidos¹²⁵.

En la medida que avanza el proceso integrativo y se redefinen los intereses “*una distribución inequitativa de los costos y beneficios puede generar conflicto donde no existía*”¹²⁶, tal es el caso de las pequeñas y medianas empresas que se constituyen en los perdedores del proceso por haberse posicionado inadecuadamente en el intercambio de bienes y servicios transables. Este sector, como afirma Olivera¹²⁷, no responde al tipo de empresario schumpeteriano sino al clásico -concentrado en la función de la producción-. Por ello, en el marco de las políticas de liberalización económica y apertura, su inserción comercial se ve condicionada por la necesidad de políticas públicas orientadas al sector y por el establecimiento de programas comunes de fomento. La ausencia de apoyo público y las nuevas estrategias competitivas impuestas por las transnacionales incrementaron su insuficiente inserción o las dejaron fuera del mercado. Como consecuencia, el poder de presión sectorial que tienen es muy limitado debido a la ubicación secundaria que adquirieron en los esquemas productivos nacionales por efecto de las políticas de reestructuración, de ajuste y el modelo de integración adoptado¹²⁸. Sin embargo, la relevancia sectorial que tienen en las economías regionales ha inducido a que en la actualidad se les preste particular atención por parte de los organismos internacionales y nacionales, si bien en el ámbito regional su espacio de vinculación es el Foro Consultivo Económico Social.

La dirigencia sindical ha sufrido una desestructuración como consecuencia de las transformaciones operadas a partir de los '80, que se traducen en altas tasas de

¹²¹ MELLADO, ALI, “Opinión...”, op. cit.

¹²² HIRST Mónica, “Democracia...”, op. cit., pág.9.

¹²³ PODESTA Bruno, “La integración regional y las...”, op. cit., pág.18

¹²⁴ VIGUERA Aníbal, “Empresarios y Acción Política en América Latina. Una Perspectiva Comparada”, en: Nueva Sociedad Nº143, Caracas, Venezuela, mayor-junio 1996, págs.176/177.

¹²⁵ MELLADO N. y Ali M., “Opinión...”, op. cit.

¹²⁶ HAAS Ernst, “Partidos políticos...”, op. cit., pág. 66.

¹²⁷ OLIVERA Noemí, “Armonización de la legislación comercial y societaria”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año I, Nº 2, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, diciembre 1995.

¹²⁸ SOJO Carlos, “Democratización...”, op. cit., pág. 92.



desempleo, a la vez que la reestructuración del aparato productivo y las innovaciones tecnológicas produjeron una transmutación y un proceso de sustitución de mano de obra, afectando tanto al movimiento sindical como a la capacidad de los trabajadores para responder a los cambios. Asimismo, existe una retracción del Estado como sujeto regulador de las relaciones laborales que, junto a los principios y políticas neoliberales, consagran el advenimiento de la desregulación y flexibilización laboral como medio de atracción de inversiones; de allí que se plantea la necesidad de derogar y/o modificar algunas de las legislaciones protectoras de sus derechos. Todo ello ha llevado a una precarización de las condiciones laborales y de los trabajadores mismos, a la par de una transferencia del poder sindical a la esfera de los negocios relacionados con la salud, jubilaciones y seguros de accidentes de trabajo. El drama de la desocupación y el temor a que se acentúe por efecto de las migraciones, al producirse la libre circulación de mano de obra que lleva implícito un grado más profundo de integración, convierte a la defensa del empleo en el tema prioritario de la agenda sindical de negociaciones. Sus intereses se centralizaron en la definición de la Carta Social del MERCOSUR y en los acuerdos sobre migración de mano de obra y asuntos previsionales, en este campo se llegó al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social aprobado por decisión 19/97 del CMC. Su espacio de vinculación regional es el Sub Grupo de Trabajo N°10, el grupo ad-hoc sobre “La dimensión social del MERCOSUR” y el Foro Consultivo Económico y Social.

3.1. A modo de conclusión

Lo referenciado ubica a los actores sociales analizados frente a la participación. Esto permitió elaborar el siguiente cuadro que, sintéticamente, exhibe la influencia sectorial conforme a la evolución del MERCOSUR. En él se observa claramente que hay actores cuya influencia es permanente y se ha dado desde el inicio -etapa de diseño y definición del modelo-, en tanto que otros recién han logrado algún grado de influencia en la etapa de transición –anterior al protocolo de Ouro Preto- y/o en la etapa de consolidación del proceso.

Cuadro 1
Influencia temporal de los actores

		Marco Temporal		
		Definición del modelo	Anterior a Ouro Preto	Posterior a Ouro Preto
Actores/ Influencia	Gobiernos	X	X	X
	Tecnoburocracia	X	X	X
	ET y GGE			



	Dirigencia Sindical		X	X
	Pymes			X

Los actores que ocupan el espacio institucional del Estado constituyen los principales protagonistas del proceso, desde su origen a la actualidad. Junto a las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos-financieros nacionales han tenido un rol protagónico, tanto para definir el modelo como en el desarrollo del proceso. Para Hirst¹²⁹, ambos son actores de primer nivel y para Laredo¹³⁰, los últimos son agentes hegemónicos al mismo tiempo que resultan ser los mayores beneficiarios del modelo¹³¹.

Las pequeñas y medianas empresas y la dirigencia sindical son actores de participación media¹³² y/o de segundo nivel¹³³. Si bien el protocolo de Ouro Preto creó un marco institucional para la inclusión de estos actores, el mismo resultó totalmente limitado e insuficiente -como se explica en el Capítulo IV del presente trabajo-. Es indudable que los actores de primer nivel ejercen su influencia en los distintos tiempos, en cambio los de segundo nivel buscan insertarse a medida que se consolida el proceso.

¹²⁹ HIRST Mónica, "Democracia...", op. cit.

¹³⁰ LAREDO Iris, comp., "Alternativas al modelo...", op. cit.

¹³¹ MELLADO N. y ALI M., "Opinión...", op. cit.

¹³² LAREDO Iris, comp., "Alternativas al modelo...", op. cit.

¹³³ HIRST Mónica, "Democracia...", op. cit.



CAPITULO IV

PARTICIPACIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN

1. Tratamiento en la Unión Europea *

¡“Libertad para los más”, en contraposición a aquella “libertad para los menos” a donde llegó toda aspiración -y realización- del siglo XX! Pero la razón nos dice también que la libertad política sin igualdad económica es fruto vacío. ¿De qué sirve un derecho reconocido teóricamente si existen desigualdades de orden material que impiden ejercerlo?. ¿Cómo será posible establecer un orden económico con menos derechos teóricos inoperantes y más cristalizaciones concretas del derecho? ¹³⁴.

Tal vez de esto se trate. Las sociedades modernas se debaten entre procesos democráticos de superestructuras y derechos teóricos, y la lucha por democratizar esos procesos. A la gente no le basta saber sobre la existencia de un derecho, las personas individual o colectivamente, necesitan protagonizar la vida democrática, participando de las instituciones y de los procesos de formación de los derechos. Esta tendencia se observa en todos los Estados democráticos, y no podía escapar a los procesos de integración.

A los fines de esta investigación se torna necesario examinar lo ocurrido en Europa, como ejemplo paradigmático de experiencia concreta.

En el proceso de integración europea, a lo largo de sus 51 años, podemos encontrar una línea coherente en sus principios e instrumentos: la búsqueda de la unión de los pueblos de los países miembros. Sabemos que la integración de las economías ha sido un mecanismo que los inspiradores del proceso de integración europea consideraban idóneo para buscar esa unión.

Siendo los pueblos el epicentro de todo proceso de integración, corresponde indagar el grado de participación que éstos han tenido y tienen hoy en la construcción de la Unión Europea.

A partir de una concepción restringida de participación, como derecho o posibilidad de influir en la toma de decisiones, dentro del derecho originario de la Unión Europea constituido por los Tratados, existe un marco normativo que efectiviza la oportunidad de influir en la toma de decisiones.

La participación en un proceso de integración puede ejercitarse en forma individual y/o grupal. En la experiencia europea, tanto las personas físicas como las jurídicas poseen derechos y acciones que les permiten peticionar. También los actores del sector productivo -trabajadores y empresarios- tienen asegurados mecanismos de participación dentro del ámbito comunitario.

También son protagonistas, en cuanto a participación se refiere y con relación al derecho derivado -poder normativo de las instituciones comunitarias-, un importante número de sectores sociales que forman parte del Comité Económico y Social (CES),

* La autoría de esta parte corresponde a Sergio R. Palacios.

¹³⁴ HALLET Carr Edward, “La Nueva Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, Ed. 1969.



órgano consultivo junto al Comité de la Regiones (Art.7, TCE). En el proceso de dictado de normas, las Instituciones de la UE, al ejercer algunas competencias, se encuentran obligadas a consultar al CES y al Comité de las Regiones previo a adoptar una decisión, y es en esa instancia que los sectores socioeconómicos efectivizan su participación.

La participación individual también se encuentra contemplada en los Tratados. Con la creación del instituto de la ciudadanía de la Unión, las personas individualmente acceden a una serie de derechos que les permitirán influir en la toma de decisiones, independientemente que esto ocurra en forma más o menos directa, por medio del derecho de petición y el ejercicio de los derechos electorales -elegir y ser elegido como Eurodiputado-.

Existen diferentes mecanismos de participación que posibilitan su ejercicio, tanto de manera individual como por grupos de representación. Precisamente, desde Maastricht, se intenta un mayor acercamiento del proceso a la sociedad y es por ello que el Parlamento Europeo -institución donde se da la representación popular- trata de ser revalorizado con mayores competencias. La democratización del proceso se persigue a través de la creación de la ciudadanía de la Unión.

Se señala que se trabajará con el concepto de participación en su doble acepción: en una, quedará definido por la posibilidad de influir en la toma de decisiones y, en la otra, la participación resultará de los beneficios que representen aquellas decisiones.

Este criterio responde al significado etimológico de la palabra participar "*tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella...*"¹³⁵. Si se recurre a un diccionario jurídico encontraremos acepciones que se adaptan a este criterio "... *la ventaja económica que una persona concede a otra en sus negocios o en sus actividades... constituye una forma de retribución para los trabajadores...*"¹³⁶

Las personas, individualmente o asociadas, en todas aquellas cuestiones que las involucran no siempre se conforman con ser beneficiarias de decisiones que otros tomen -gobernantes- sino que claman por participar en el proceso de toma de decisiones. Al culminar el siglo XX, la vida democrática se destaca por la búsqueda de instrumentos que incrementen los canales participativos. Este hecho, identificado con la vida política dentro de las naciones, parece trasladarse al marco regional y no se advierten razones para que así no sea.

Los pueblos de los Estados miembros, acostumbrados a la participación democrática, trasladaron sus pretensiones al marco de las Comunidades, las que fueron recepcionadas en considerable medida por el Tratado de Maastricht al reconocer nuevas formas de participación. Esta democratización en el proceso integrativo se encuadra en las dos modalidades conceptuales en análisis, ya que el TUE ha incorporado mecanismos y órganos para la participación sectorial y nuevos derechos para los ciudadanos, generando así instrumentos que posibilitan tanto influir en el proceso de toma de decisiones como recibir mayores beneficios y reconocimientos por la aplicación de las políticas integrativas que se promuevan.

Como ya se manifestara, el llamado modelo social europeo se originó conforme a la

¹³⁵ SALVAT, Diccionario Enciclopédico, Alfa V.2, 1987, pág. 853.

¹³⁶ OSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas. y Sociales, Ed. Heliasta, 1992, pág. 549



idea de que en las sociedades pluralistas de Europa, junto a la democracia política representada por las instituciones libremente elegidas por los ciudadanos, debería desarrollarse una democracia económica y social caracterizada por el diálogo, la negociación y la participación, que atenuara el conflicto social¹³⁷.

1.1. La participación en la estructura normativa de los TCE y TU

Desde el punto de vista normativo, la participación es admitida en el TCE y en el TUE y, conforme se señalara, desde Maastricht se intentó acortar la distancia entre el proceso de integración y los pueblos, buscando un mayor protagonismo y despejando la idea de orden burocrático que se le adjudica a las Comunidades.

De esta manera se produce un cambio y es reconocido que *"el Tratado de la Unión Europea (TUE) representa un salto cualitativo en el proceso de la integración europea emprendido desde 1951... Crea una ciudadanía de la Unión vinculada a la nacionalidad de un Estado miembro... La democratización se ha visto reforzada por la creación de un órgano auxiliar privativo de la CE, el Comité de las Regiones, el cual está formado por representantes de las regiones y de las colectividades locales. También crea un Defensor del Pueblo en el ámbito europeo nombrado por el Parlamento Europeo"*¹³⁸.

1.1.1. La aproximación a los pueblos y la ciudadanía de la UE

Este concepto se encuentra incorporado en el propio Preámbulo del TUE, que en su último párrafo expresa lo siguiente: *"Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad"*; y se reitera en el Art.1, segundo párrafo, del mismo Tratado: *"... unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible"*.

El Tratado de Maastricht reforma el TCE y en su segunda parte incorpora la ciudadanía de la Unión, la que es complementaria de la ciudadanía que cada persona goza en los Estados Parte. Para la adquisición de este derecho, es condición indispensable ser nacional de un país miembro de la UE (Art.17, TCE). En sus disposiciones se describen los derechos que la calidad de ciudadano de la Unión otorga, tales como la posibilidad de circular y residir libremente en los territorios de los Estados miembros (Art.18, inc.1, TCE); y el ejercicio de los derechos electorales –a elegir y ser elegido– en las elecciones municipales (Art.19, inc.1, TCE) y en las correspondientes al Parlamento Europeo, en el Estado donde resida y en igualdad de condiciones que los nacionales, (Art.19, inc.2, TCE).

También emana de esta calidad de ciudadano de la Unión el derecho a la protección diplomática y consular (Art.20, TCE); el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (Art.21, TCE) en concordancia con lo dispuesto con el Art.194, TCE; y dirigirse al Defensor del Pueblo, en virtud de lo normado por el Art.195, TCE, y a

¹³⁷ ZUFIAUR José María, "Participación e Integración: La Experiencia Europea", CEFIR, Uruguay, 1997-1998.

¹³⁸ MANGAS Martín A. - LIÑAN NOGUERAS D., "Instituciones y Derecho de la UE", Ed. McGraw Hill, 1996, pág.26.



cualquiera de las instituciones u organismos de la Unión en su propia lengua y recibir una contestación en su mismo idioma (Art.21, TCE).

De esta forma, la ciudadanía de la Unión genera dos mecanismos concretos de participación, individual o grupal, con la idea de hacer efectivo el Preámbulo y el Art.1 del TUE. No obstante, el derecho de petición aparece como el más amplio ya que puede ejercerse en forma directa o mediante la acción del Defensor del Pueblo, frente a todas las instituciones y organismos comunitarios descriptos en el Art.7 del TCE -el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones-.

Sin embargo, los derechos correspondientes al status de ciudadano de la Unión no quedan restringidos al marco rígido de las disposiciones citadas, ya que el propio TCE, en su Art.22, deja abierta la posibilidad de completar y perfeccionar los derechos consagrados por la vía de creación de derecho derivado, es decir, por normas comunitarias dictadas por las instituciones de la UE. Este Artículo prevé que cada tres años la Comisión -motor del proceso de integración- informe al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la evolución de la aplicación de los derechos reconocidos en la parte del TCE en análisis. Establece además que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos previstos en el TCE y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales.

1.1.2. Política Social. Consulta y participación sectorial

Dentro de la Tercera Parte del TCE -Políticas de la Comunidad-, Título XI -Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud-, se encuentran mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones. Más específicamente, en el Capítulo 1 -Disposiciones Sociales-, Art.137, inc.1, apartado 3, se sostiene que la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de la información y la consulta a los trabajadores, entre otros. El inc.4 de la misma norma establece que "*todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud de los apartados 2 y 3*".

Dentro del Capítulo de Disposiciones Sociales se atribuye a la Comisión el cometido de fomentar la consulta a los interlocutores sociales, en el espacio comunitario, y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, encomendándose dar un apoyo equilibrado a ambas partes (Art.138, inc.1, TCE). Por el inc.2 del mismo artículo se obliga a la Comisión a consultar a los interlocutores sociales antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social. Si realizada la consulta la Comisión estima conveniente una acción comunitaria, consultará nuevamente sobre el contenido de la propuesta, remitiendo los interlocutores un dictamen o una recomendación como respuesta a la Comisión (Art.138, inc.3, TCE).

Se debe destacar que, independientemente de los mecanismos de consulta que la Comisión aplica ante los interlocutores sociales, existen grupos de interés que con su accionar presionan a las instituciones comunitarias para lograr beneficios o evitar perjuicios derivados de la toma de decisiones. Entre los variados grupos de presión que actúan en Bruselas -principalmente frente a la Comisión- se encuentran el Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas -COPA-, la Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empresarios -UNICE-, la Confederación Europea de Sindicatos -



CES-, la Confederación Permanente de Cámaras de Comercio e Industria de la CE y el Comité de Industrias del Algodón –EUROCOTON-. A estas organizaciones con alcance transnacional se suma una gran variedad de representaciones de empresas nacionales y multinacionales, entidades regionales y locales¹³⁹.

1.1.3. El derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo

El derecho amplio de petición originado en la calidad de ciudadano de la Unión (Art.21, TCE), se encuentra también regulado en el Capítulo 1 del Título I de la Parte Quinta, referida a las Instituciones de la Comunidad, al normarse las competencias del Parlamento Europeo. En efecto, el Art.194 del TCE dispone que cualquier ciudadano de la Unión y cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo - individualmente o asociado con otras personas- una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente.

Si bien no tan directo como el anterior, existe otro mecanismo de participación en virtud del cual tanto las personas físicas como jurídicas, con residencia en un Estado de la Unión, tienen la posibilidad de formular reclamaciones ante el Defensor del Pueblo relativas a la mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con excepción del Tribunal de Justicia y de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (Art.195, TCE).

De este modo se definen dos instrumentos: el señalado por el Art.194, que permite formular peticiones a toda institución u órgano comunitario cuando se afecten intereses personales, y el del Art.195, que posibilita ejercer contralor sobre las malas prácticas de los funcionarios comunitarios al permitir su denuncia ante el Defensor del Pueblo. Es así como por el primero se puede influir en las decisiones y, por el segundo, se restringe la participación al control de actos de mala administración. El uso de este concepto no corre peligro de caer en una interpretación ambigua, ya que se ha dado precisión al significado de administración deficiente o errónea -cuando una institución no hace lo que debiera, o lo hace mal, o hace algo que no debería hacer- encuadrándose en este tipo de conductas, entre otras, a las irregularidades administrativas, injusticias, discriminación, abuso de poder, falta o denegación de información y demoras innecesarias¹⁴⁰. El ciudadano Europeo encuentra así un canal de participación que le permite defenderse de la acción o inacción de funcionarios que, con su actuación, vulneran sus derechos o intereses legítimos.

1.1.4. Reclamación ante el Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –TJCE- tiene la misión de garantizar el respeto del Derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de las disposiciones adoptadas por las instituciones comunitarias.

El TJCE tiene amplias competencias jurisdiccionales, que ejerce a mérito de distintas categorías de recursos o del procedimiento prejudicial. Estos recursos permiten a las personas físicas y jurídicas atacar los actos emanados de los Estados miembros o de

¹³⁹ Idem, pág. 260.

¹⁴⁰ Defensor del Pueblo Europeo, Doc. AX-03-96-030-ES-C.



las instituciones comunitarias cuando lesionan sus derechos y, también, reclamar por la inacción de ellos cuando, de esta forma, se vulneran sus intereses.

Los recursos judiciales se constituyen en un instrumento idóneo de participación individual y colectiva que, a lo largo de la historia del Tribunal y del proceso de integración, han servido como una fuente importante del derecho comunitario. La jurisprudencia del Tribunal se ha formado a instancias de innumerables reclamos de particulares y empresas europeas que con su accionar ante el órgano jurisdiccional han logrado hacer valer sus derechos e intereses ante la CE. Así, en las Sentencias Vand Gend & Loos -1963-, Costas -1964- y Simmenthal -1978-, se han plasmado dos principios fundamentales dentro del Derecho Comunitario Europeo: el efecto directo del Derecho Comunitario dentro de los Estados miembros y el de la supremacía de las normas comunitarias sobre las normas nacionales. Es así como a través del accionar judicial se ejercita la participación -por parte de los ciudadanos, empresas u otras organizaciones europeas- ante los órganos jurisdiccionales nacionales, invocando las disposiciones de los Tratados, Reglamentos, y Directivas comunitarias.

Seguidamente, se hace referencia a sólo dos recursos judiciales ante el TJCE, que se vinculan con el objeto de estudio y resultan instrumento de participación:

- **Recurso de Anulación** (Art.230 y 231, TCE). Permite a los Estados miembros, al Consejo, a la Comisión y, en determinados casos, al Parlamento Europeo, solicitar la anulación total o parcial de disposiciones comunitarias; y, a los particulares, requerir la anulación de los actos jurídicos que los afecten directa e individualmente. Si el recurso resulta fundado, el TJCE declarará nulo y sin efecto alguno el acto atacado. Mediante este recurso el TJCE ejerce el control de legalidad de los actos emanados de las instituciones comunitarias.
- **Recurso por Omisión** (Art.232, TCE). Permite al TJCE controlar la legalidad por la falta de actuación de las instituciones comunitarias y sancionar su pasividad. En cuanto al ejercicio por los particulares de esta acción, la norma expresa lo siguiente: "*Toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal de Justicia,...por no haberle dirigido una de las instituciones de la Comunidad un acto distinto de una recomendación o de un dictamen*".

1.2. La participación y los órganos consultivos en las Comunidades Europeas

Desde el inicio del proceso de integración, primero con la CECA y luego con la CEE, los Tratados de las Comunidades Europeas previeron la representación de los sectores económicos y sociales. En la Comunidad Económica del Carbón y del Acero la representación sectorial, si bien acotada, se institucionalizó en el Comité Consultivo, órgano auxiliar de la Comisión. Al constituirse la Comunidad Económica Europea se crea un órgano auxiliar que incluye a un número mayor de sectores económico-sociales representados y se le otorga competencia consultiva al Consejo y a la Comisión. Por el Tratado de Maastricht se extiende la representación a los intereses regionales, creando el Comité de las Regiones, órgano consultivo del Consejo y de la Comisión.

Si bien los miembros de cada órgano consultivo deben actuar con independencia y en interés general de la comunidad, por este camino queda definida la participación sectorial variada en la construcción del propio proceso de integración.



1.2.1. El Comité Económico y Social –CES-

El CES es un órgano consultivo originado en el Tratado de Roma –1957- en el cual la representación sectorial resulta por demás amplia, ya que si bien los integrantes de este organismo deben ejercer su cometido con total independencia y en interés general de la comunidad, representan a diversos grupos de interés tales como el Grupo I -organizaciones patronales-, Grupo II -sindicatos de trabajadores-, Grupo III -agricultores, pymes, cooperativas, consumidores, profesiones liberales, organizaciones de familias, entre otros-¹⁴¹. Los miembros de este organismo son nombrados por acuerdo unánime del Consejo y con mandato por cuatro años, renovable (Art.258, TCE). En cuanto al procedimiento para el nombramiento de los miembros, cada Estado propone al Consejo una lista, duplicando el número de candidatos que le corresponda. En la composición del órgano se deberá garantizar una representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social; es por ello que el Consejo consulta a la Comisión, pudiendo también recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diversos intereses económicos y sociales comprometidos en las actividades de la comunidad (Art.259, TCE).

Cuando en el ámbito nacional existen Consejos Económicos y Sociales o mecanismos de consulta institucionalizados, se efectúa un debate sobre el reparto de los cargos a proveer -un tercio para el grupo patronal, un tercio para el grupo sindical y el resto para el tercer grupo de intereses- y sobre las organizaciones que podrán nombrar miembros, teniendo en cuenta la representatividad de las mismas¹⁴².

Además de las consultas obligatorias en determinadas cuestiones, puede consultarse al Comité en cualquier momento; esta vía posibilita conocer la probable reacción popular ante cualquier medida o programa en consideración¹⁴³. El CES puede ser convocado por su Presidente, a instancias del Consejo o de la Comisión, y también puede reunirse por su propia iniciativa (Art.260, TCE). Se destaca que los informes del Comité -ante las consultas de la Comisión- constituyen, en distintas oportunidades, contribuciones importantes para el debate tanto en el Parlamento Europeo como en el Consejo, siendo allí donde los actores sociales pueden ejercer su influencia en el proceso de toma de decisiones¹⁴⁴.

Como expresara Vasco Cal, ex Presidente de la Sección de Asuntos Sociales de este organismo, *"los dos aspectos centrales de los debates en la UE sobre la democracia y la transparencia de los procesos de decisión comunitaria están presentes en la actividad práctica desarrollada por los miembros del CES: por un lado, su intervención contribuye a que sea posible tomar en consideración las necesidades de los ciudadanos europeos organizados en el proceso de decisión comunitaria y, por otro lado, posibilita un mejor conocimiento de las decisiones tomadas por las instancias comunitarias y de las razones que las justifican"*.

Para tomar decisiones, las instituciones comunitarias previamente deberán consultar al CES, y éste deberá emitir dictamen en los siguientes casos:

¹⁴¹ CAL VASCO, "Participación e Integración: El Comité Económico y Social de la Unión Europea" www.cefir.org.uy CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-1998.

¹⁴² Idem.

¹⁴³ FINN Jensen - INGO Walter, "Mercado Común Europeo", Ed. Troquel, 1972, pág. 51.

¹⁴⁴ VAN ZONNEVELD Hernán, "Diálogo Social e Integración", www.cefir.org.uy CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-1998.



- Cuando la Comisión realice propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la Política Agrícola Común (Art.37.2, TCE).
- En el caso que el Consejo adopte mediante directivas o reglamentos, las medidas necesarias para hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores (Art.40, TCE).
- Ante la emisión de directivas por parte del Consejo a efectos de alcanzar la libertad de establecimiento en una determinada actividad (Art.44, TCE).
- Cuando el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, emitiera directivas para alcanzar la liberalización de un servicio determinado que contribuya a facilitar los intercambios de mercancías (Art.52, TCE).
- Si el Consejo tuviere que dictar normas comunes, aplicables al transporte internacional entre los países miembros, referidas a la seguridad en el transporte o a las condiciones de prestación de servicios por parte de transportistas no residentes en un Estado miembro (Art.71, TCE); y en el caso que el Consejo, a propuesta de la Comisión, establezca regulaciones tendientes a suprimir toda discriminación, en cuanto a precios y condiciones de transporte, en el tráfico de mercancías entre los países (Art.75, TCE).
- Cuando el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopte disposiciones en materia de armonización de legislaciones relativas a impuestos, sobre el volumen de negocios, sobre el consumo y cualquier otro impuesto indirecto (Art.93, TCE).

También deberá consultarse previamente al Comité antes de la toma de decisiones en materia de aproximación de legislaciones de los Estados miembros (Arts.94 y 95, TCE); de orientación de políticas de empleo (Arts.128, 129, TCE); política social, educación, formación profesional y juventud (Arts.137, 140, 141, 143, 144, 149, 150, TCE); decisiones de aplicación relativas al Fondo Social Europeo (Art.148, TCE); de salud pública (Art.152, TCE); protección de los consumidores (Art.153, TCE); redes transeuropeas (Art.156, TCE); de medidas para la competitividad industrial (Art.157, TCE); de cohesión económica y social (Arts. 159, 161, 162, TCE); acciones que favorezcan la investigación y el desarrollo tecnológico (Art.166 y 172, TCE); y acciones tendientes a la conservación y protección del medio ambiente (Art.175, TCE).

1.2.2. El Comité Consultivo en la CECA

El Tratado de París –1951- que originó el proceso de integración europea a través de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, previó un órgano de consulta de la Comisión, pero a diferencia del CES, únicamente asiste a esa institución comunitaria a la vez que la representación sectorial es limitada. En efecto, sólo integran el Comité Consultivo de la CECA y en idéntico número de representantes, productores, trabajadores, consumidores y comerciantes (Art.18, TCECA). La enunciación es taxativa -*numerus clausus*-, quedando excluidos de representación otros sectores que sí actúan en el CES.

Al igual que los órganos auxiliares de las otras dos comunidades, los representantes del Comité Consultivo de la CECA son nombrados por el Consejo entre los integrantes de una lista elaborada por las organizaciones representativas de cada sector, si bien su actuación es independiente y no responde a ningún mandato o instrucción de las organizaciones que los propusieron (Art.18, TCECA).

No obstante intervenir en todas aquellas oportunidades en que la Comisión lo considere necesario, el propio TCECA establece distintas situaciones en las que la



consulta previa es obligatoria (Art.19 y 46, TCECA):

- Cuando realice estudios sobre la evolución de los mercados y tendencias de precios.
- Al elaborar programas indicativos relacionados con la producción, el consumo, la exportación y la importación.
- En ocasión de definir objetivos generales referentes a la modernización, la orientación a largo plazo de la fabricación y expansión de la capacidad de producción.
- Al intervenir en la realización de estudios para posibilitar el reemplazo de la mano de obra disponible, en las industrias existentes o mediante la creación de actividades nuevas.
- Al reunir información para evaluar las posibilidades de mejoramiento tanto de las condiciones de vida como de trabajo de los trabajadores en las industrias del carbón y del acero, y de los riesgos que constituyan una amenaza a estas condiciones de vida.

En todos estos casos, la Comisión publicará los objetivos generales y los programas después de haberlos sometido a consideración del Comité Consultivo.

También corresponde la consulta previa por parte de la Comisión en aquellos aspectos vinculados con el financiamiento común a las empresas, para cumplir con el objetivo de asegurar el abastecimiento regular del mercado común y demás condiciones de desarrollo del mismo (Art.53, TCECA); en la adopción de medidas tendientes a estimular y facilitar el desarrollo de la investigación técnica y económica relacionadas con la producción y desarrollo del consumo del carbón y del acero (Art.55, TCECA); y en lo vinculado con la producción de carbón y acero, precios y libre competencia, control de fusiones y otras operaciones de concentración empresarial, entre otras (Arts. 56, 58, 59, 60, 61, 62, 67, 68 y 95, TCECA).

1.2.3. El Comité de las Regiones

Nace como consecuencia de la filosofía democratizadora que impulsó el Tratado de Maastricht. Se trata de un viejo reclamo de las Regiones cuyo origen lo podemos remontar a la Decisión de la Comisión DOCE C-247, del 6-9-88, por la cual se creó el Consejo Consultivo de las Colectividades Regionales y Locales como uno de los tantos comités y grupos de trabajo que auxilian en su cometido a la Comisión. Con las reformas impuestas por el Tratado de la UE, el Art.7.2. del TCE instituye a este organismo de carácter consultivo para el Consejo y la Comisión.

El Comité de las Regiones se conforma por representantes de los entes regionales y locales de los Estados miembros. Junto a un número igual de suplentes son nombrados por el Consejo, por unanimidad y a propuesta de sus respectivos Estados. Permanecen en sus funciones por el término de cuatro años y su mandato es renovable. En cuanto al ejercicio de su representación, al no encontrarse vinculados por ningún mandato imperativo ejercen sus funciones con total independencia de criterio y en interés general de la Comunidad (Art.263, TCE).

El Comité se reúne ante la convocatoria de su Presidente, a instancias del Consejo o de la Comisión o por iniciativa propia (Art.264, TCE). El Consejo o la Comisión consultan al Comité de las Regiones, particularmente en las cuestiones que afecten a la cooperación transfronteriza (Art.265, TCE).



Cuando se le formula la consulta generalmente se fija un plazo para la presentación de sus dictámenes, el que no puede ser inferior a un mes. Si, vencido el mismo, no emitieren su dictamen, el Consejo o la Comisión pueden resolver el tratamiento de la cuestión prescindiendo de su opinión. Independientemente de los casos previstos en los que se le debe consultar, cuando el Consejo o la Comisión formulan consulta al CES, el Comité de las Regiones debe ser notificado para que emita opinión cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego (Art. 264, TCE).

La actuación del Comité de las Regiones no se restringe a atender los requerimientos de la Comisión o del Consejo, también el Parlamento Europeo puede consultarlo y el mismo Comité tiene facultades para emitir dictámenes por su propia iniciativa cuando lo considere conveniente. Todos los dictámenes en los que se expida son remitidos para su consideración al Consejo y a la Comisión junto con el acta de las deliberaciones (Art.165, TCE).

Corresponde la consulta previa al fijarse determinadas políticas comunitarias, tales como:

- **Cultura:** en las medidas de fomento adoptadas por el Consejo, tendientes a contribuir al florecimiento de la cultura en los Estados miembros; en las acciones comunitarias tendientes a mejorar el conocimiento, la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y protección del patrimonio cultural; los intercambios culturales no comerciales; la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual (Art.151, TCE).
- **Salud Pública:** en políticas y acciones de la Comunidad que garanticen un alto nivel de protección de la salud humana, en particular las adoptadas por el Consejo en referencia a medidas que establezcan altos niveles de calidad y seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, así como la sangre y derivados de la sangre; medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública; medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana, con exclusión de cualquier armonización de legislación de los Estados miembros (Art.152, TCE).
- **Redes Transeuropeas:** medidas adoptadas por el Consejo, tendientes a orientar objetivos, prioridades y grandes líneas de acción previstas en el ámbito de las redes transeuropeas, que deberán identificarse con proyectos de interés común; realizar acciones que puedan resultar necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, fundamentalmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas y en el apoyo a proyectos de interés común promovidos por los Estados –especialmente mediante estudios de viabilidad, de garantía de crédito o de bonificaciones de interés-, entre otras (Art.156 y 155.1, TCE).
- **Cohesión Económica y Social:** en las acciones adoptadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión, cuando se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos -Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional-. Además, cada tres años la Comisión debe presentar un informe que detalle los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social. El informe se deberá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo, al CES y al Comité de las Regiones (Art.159, TCE). También a propuesta de la Comisión, previo dictamen del Parlamento Europeo y tras la consulta al CES y al Comité de las Regiones, el Consejo determina las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los mismos (Art.161, TCE). Las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de



Desarrollo Regional que corresponden adoptar al Consejo, requieren también la consulta previa al CES y al Comité de la Regiones (Art.162, TCE).

- Medio Ambiente: en las acciones comunitarias que decida el Consejo, tendientes a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (Art.175 y 174, TCE). Corresponde también la consulta previa, cuando el Consejo a propuesta de la Comisión adopte disposiciones de carácter fiscal; medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como las medidas relativas a las gestiones de los recursos hídricos; medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético (Art.175, TCE).

La experiencia europea muestra la posibilidad efectiva de articular instrumentos y principios democratizadores con los procesos de integración. La complejidad institucional y jurídica que presenta no es una condicionalidad obstructiva a la participación de los actores sociales, ya que el accionar de los ciudadanos y grupos en el ejercicio de sus derechos, se convierte en el motor del proceso de integración. El MERCOSUR, con un esquema institucional y jurídico menos complejo, no puede ignorar, so pena de reflejar un proceso alejado del interés de los pueblos, que el derecho a la participación debe verse plasmado no sólo en la letra de las normas, sino en mecanismos de formación de consensos que respeten los derechos y las expectativas de los pueblos.

2. Tratamiento en los procesos de Integración Latinoamericanos y Caribeños *

Siendo los pueblos los destinatarios últimos de un proceso de integración, la participación de los actores sociales resulta ser una condicionalidad para la viabilidad del mismo. Este protagonismo debe acentuar su carácter democrático y conferir aceptabilidad al sistema.

No obstante lo enunciado precedentemente, al analizar los diferentes procesos de integración en América Latina se observa que esta participación ha tenido un reducido tratamiento, como se manifestara en el Capítulo I, particularmente si se comparan los objetivos enunciados en cada esquema y los mecanismos e instituciones creados al respecto para dar lugar a una participación que debía ser efectiva y sostenida por parte de los actores.

Se ha señalado¹⁴⁵ que un elemento común a los procesos de integración es que su objetivo inicial ha sido -y lo es hoy- marcadamente comercialista, en tanto que la participación social pareciera ser un elemento, que por lo regular, se incorpora tardíamente o no se ha considerado en el acuerdo de origen. Finalmente, el predominio de lo comercial sobre lo social ha conferido un mayor protagonismo al sector empresarial por sobre otros grupos del sector privado.

* La autoría de esta parte corresponde a Rita M. Gajate.

¹⁴⁵ GIL Julio César, "La sociedad civil ante la integración regional y hemisférica", SELA – AECI, Bolivia, Noviembre 2000, pág. 1.



Se han ensayado algunas explicaciones al respecto. Lincoln Bizzózero¹⁴⁶ distingue los procesos nacidos con posterioridad a la segunda guerra mundial de aquellos originados con la internacionalización del mercado e innovaciones tecnológicas de la última década. Así, en los primeros, las consecuencias sociales de los mismos fueron específicamente consideradas en políticas sociales que buscaban corregir y amortiguar los desajustes ocasionados por las nuevas realidades que dictaba la libre circulación de los empresarios y trabajadores y que determinaban desequilibrios entre regiones y países. El peculiar tratamiento de la participación social radicó en la definición de los objetivos mismos de los procesos de integración; por tanto si se trataba de la constitución de un mercado común, la participación social necesariamente mereció instituciones y mecanismos concretos para su viabilización.

En el caso de los segundos procesos identificados, se replantean las bases de la organización de la producción, de las relaciones laborales, de los distintos niveles de articulación de la sociedad –local, nacional, regional, continental- y se otorgan respuestas de tipo pragmático conforme cada situación. En este segundo caso dichas respuestas surgen de la interacción de los actores políticos y de algunos actores de la sociedad civil que se orientan hacia una canalización institucional o normativa.

Se afirma que la elección de un modelo y grado de integración ha de determinar los mecanismos e instrumentos que deben adoptarse para lograr una consecuente participación social. Cuanto más profundo sea el grado de integración pretendido, mayor participación social deberá otorgársele al sistema.

A continuación, se describe cómo ha sido el tratamiento de la cuestión en los diferentes esquemas de integración en América Latina con el objeto de conocer su evolución, dificultades y aciertos para luego centrar el análisis en el MERCOSUR y comprender así, con mayor profundidad, la situación de esta problemática en dicho proceso de integración.

2.1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC-

La ALALC concreta en el año 1960 los primeros esfuerzos de integración en América Latina. El proyecto suscitó la adhesión de doce países de la región. En su diseño se optó por el más *“incipiente, inestable y menos comprometedor de los esquemas de integración económica, en tanto su alcance se limitó, en principio, a lograr la liberalización total del comercio recíproco.”*¹⁴⁷

La idea de su creación, surgida del seno de la CEPAL en 1954, acuñaba por primera vez la expresión “mercado regional” como un modo de construcción basado en la cooperación e integración regional, estructurada en base a un sistema de preferencias comerciales como medio para acelerar el desarrollo económico de América Latina¹⁴⁸.

El Tratado de Montevideo de 1960 define como meta la liberalización y expansión de los intercambios dentro de la zona, expresando en sus considerandos: *“que los gobiernos están persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio*

¹⁴⁶ BIZZÓZERO Lincoln, “La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR”, SELA – AECI, Bolivia, noviembre 2000, pág. 1.

¹⁴⁷ VACCHINO Juan Mario, “Integración económica...”, op. cit., pág. 450.

¹⁴⁸ WIONCZEK Miguel, “Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas”, FCE, México, 1964, pág. 62; citado por VACCHINO, Juan Mario en: “Integración económica...”, op.cit. supra.



intrarregional, constituyen una condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico”.

El marco institucional escogido para concretar la mencionada meta es propio de los esquemas intergubernamentales regidos por el derecho internacional. Las instituciones creadas fueron:

- La Conferencia -órgano máximo de la Asociación-. Debía tomar las decisiones colectivas. Se constituyó por las delegaciones nacionales encabezadas por un funcionario plenipotenciario. Necesitó para sesionar las dos terceras partes de los Estados contratantes. Sus decisiones requirieron, a su vez, del voto favorable de igual proporción de países miembros y siempre que no se emitieran votos negativos. Las “resoluciones” emitidas tuvieron como principal contenido las sucesivas reducciones arancelarias entre los Estados Parte.
- El Comité Ejecutivo Permanente (CEP). Tuvo como misión velar por la aplicación del Tratado y realizar tareas de órgano ejecutivo en lo relacionado con recomendaciones de la Conferencia. Actuó por delegación del órgano máximo. Se integró con un representante de cada parte contratante.
- La Secretaría del Comité. Fue dirigida por un secretario ejecutivo e integrada por personal técnico y administrativo.
- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. No contemplado en el esquema original, fue institucionalizado en diciembre de 1966 y le correspondió la conducción política superior. Dictó normas generales.
- Instituciones auxiliares. Entre ellas se crearon las Comisiones Asesoras que facilitaron el estudio de problemas específicos, recomendando luego soluciones a las problemáticas consultadas; y las reuniones sectoriales empresariales que sirvieron para el acercamiento de empresarios de la región con el objeto de proponer productos para incluir en los programas de liberación.

Como podrá advertirse, la única vía de participación, fuera de la reservada a funcionarios, se concretó a través de las citadas reuniones sectoriales empresariales, de muy reducido alcance en cuanto a quienes –efectivamente- pudieron tomar parte de sus reuniones. Un solo sector y con el fin de proponer un único tema de tratamiento: listas de productos a desgravarse.

Existe consenso en el sentido de atribuir al sistema institucional de la ALALC una parte de responsabilidad por los fracasos y limitaciones de este proceso de integración¹⁴⁹. El Tratado no previó ninguna cláusula evolutiva ni otorgó a los órganos creados los poderes de iniciativa necesarios para incluir nuevos campos y aspectos en el proceso de integración. Su objetivo de propender al desarrollo no fue profundizado en otros aspectos fundamentales ni contempló participación alguna de otros sectores sociales artífices del proceso.

2.2. Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI-

En la conferencia de la ALALC celebrada en Acapulco en junio de 1980, los Estados Parte aprobaron el proyecto de un nuevo Tratado que constituyó la ALADI. Su objetivo a largo plazo es el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. En su Artículo 2º se determinan sus funciones básicas: la promoción y regulación de comercio recíproco, la complementación económica y el

¹⁴⁹ VACCHINO Juan Mario, “Integración económica...”, op. cit.



desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

En su Artículo 4º se establece un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional y por acuerdos de alcance parcial –abiertos a la adhesión y negociación de los demás países miembros-. Asimismo, en la misma ocasión se aprobaron ocho resoluciones complementarias que incluyeron -entre otras temáticas- una sistematización por categoría de países y un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo.

Esta nueva creación se juzgó como menos ambiciosa, pues su meta es la constitución de un área de preferencia económica. De todos modos la idea de contribuir al desarrollo de los países signatarios sigue vigente, expresándose en su Artículo 1º: “...promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región...”. También se mantiene en pie el proyecto de establecer, en el largo plazo y en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano.

El Art. 14º del Tratado de Montevideo pareciera abrir distintas posibilidades en la negociación de otras áreas del proceso de integración, cuando establece para los países miembros nuevas modalidades de acuerdos de alcance parcial en materia de cooperación científica y tecnológica, promoción al turismo y preservación del medio ambiente. Sin embargo, no se determinan instrumentos para arribar a su tratamiento.

La estructura institucional adoptada es similar a la que detentó la ALALC. En el Capítulo VI¹⁵⁰ del acuerdo de origen se crean como órganos políticos:

- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores –Consejo-. Es el órgano supremo de la Asociación y adoptará las decisiones que correspondan a la conducción política superior. Dictará normas generales que tiendan al mejor cumplimiento de los objetivos de la Asociación, así como al desarrollo armónico del proceso. Tiene facultad de establecer “directivas” a las cuales deberán ajustar sus labores los restantes órganos de la Asociación. Este Consejo se constituye por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, aclarándose que cuando por la competencia de los asuntos de integración a tratarse estuviera asignada a un Ministro o Secretario de Estado distinto al de Relaciones Exteriores, los países podrán estar representados por el Ministro o Secretario respectivo. Sesiona y toma decisiones con la presencia de la totalidad de los países miembros.
- La Conferencia –integrada por Plenipotenciarios de los países miembros-. Tiene como principal función examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial a través de la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral.
- El Comité –órgano permanente de la Asociación-. Tiene numerosas funciones y atribuciones entre las cuales se destacan las de representar a la Asociación ante terceros países y crear órganos auxiliares. Se constituye con un representante permanente de cada país. Sesiona y toma decisiones con presencia de dos tercios de sus miembros.
- La Secretaría. Está dirigida por un Secretario General –designado por el Consejo- y estará compuesta por personal técnico y administrativo. También tiene la facultad de proponer al comité la creación de órganos auxiliares.

¹⁵⁰ Tratado de Montevideo de 1980, -Arts. 28 a 43-.



El Artículo 42º refuerza el perfil de los órganos auxiliares, que se determina sean de consulta, asesoramiento y apoyo técnico. Se deben integrar por funcionarios responsables de la política de integración de los países miembros. Se establece, asimismo, la posibilidad de crear órganos de carácter consultivo, integrados por representantes de diversos sectores de la actividad económica de cada uno de los países miembros.

La estructura institucional descrita es propia de los esquemas netamente intergubernamentales y participa de las características que los definen como tales. No hay indicios de superación de la representación política a través de funcionarios designados por los estados miembros. El único atisbo de ampliación de dicha representación es la posibilidad señalada de creación de órganos auxiliares con participación de miembros de diferentes sectores de la actividad económica. Esta posibilidad no ha sido explorada y hasta el momento no se ha constituido como canal de participación ampliada.

Sobre el particular, se concluye coincidiendo con los señalado por Vacchino en cuanto a que *“la ALADI, como continuación de una modelo y respondiendo a la misma ideología que inspiró a su antecesora, implica una renuncia expresa a la profundización del proceso integrador. Tampoco existe en ella ningún elemento que haga suponer la alteración de las condiciones para promover reformas indispensables acordes a la realidad socio-económica de América Latina. Sus instituciones no han sido capaces de revertir la situación de marginalidad al sistema internacional y de disminuir las heterogeneidades de los países miembros”*¹⁵¹.

2.3. La Comunidad Andina de Naciones –CAN-

Nacida como “Pacto Andino” con la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, ha constituido uno de los ejemplos más significativos de integración en nuestro continente latinoamericano. Se ha estructurado en una notable fusión de objetivos comercialistas y elementos de programación conjunta y de armonización de políticas macro-económicas¹⁵².

Luego de atravesar por años de éxito y momentos de paralización casi totales llega a la firma del Protocolo de Quito en 1987, modificando el protocolo original con un Plan Estratégico para la Reorientación del Grupo Andino que se concreta en 1989 con un relanzamiento de la Comunidad en el que se decide profundizar el proceso.

En 1993 se establece un Área de Libre Comercio que llega a una Unión Aduanera en 1995. En 1999 se decide el lanzamiento hacia un Mercado Común, a alcanzar en el 2005. Todo ello no sin avatares políticos, que amenazan los impulsos de profundización y que han determinado actitudes políticas como la de Colombia, que procurará su ingreso en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Su estructura institucional original constituyó como órganos principales:

- La Comisión. Máximo órgano del acuerdo, constituido por un Plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los estados parte, es el órgano político y de decisión general. Adopta las medidas necesarias para el logro de sus objetivos y vela por el

¹⁵¹ VACCHINO Juan Mario, “Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983, pág. 23.

¹⁵² VACCHINO Juan Mario, “La integración económica...”, op. cit.



cumplimiento de las obligaciones del tratado de origen. Adopta sus decisiones por dos tercios de sus países miembros, aunque este principio admite excepciones, como toda materia referente al régimen especial para Bolivia y Ecuador en que los votos deberán emitirse afirmativamente no admitiéndose el derecho de veto.

- La Junta. Es el órgano técnico-comunitario. Está integrada por tres miembros que pueden ser nacionales de cualquier país latinoamericano y que actúan en función de los intereses de la subregión en su conjunto, no debiendo aceptar instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional o internacional. Su principal instrumento es la facultad de propuesta e iniciativa. Estas facultades otorgadas representan una innovación institucional trascendental en los esquemas de integración latinoamericana, que supera los mecanismos intergubernamentales ya conocidos¹⁵³.

Asimismo, se establecieron los siguientes órganos auxiliares:

- El Comité Consultivo. Integrado por representantes de todos los países miembros ante la Junta, su misión es asesorar a la Junta y analizar sus propuestas ante la Comisión.
- El Comité Asesor Económico y Social. Tiene por objeto vincular a los sectores de la actividad económica de los países miembros con los órganos principales del acuerdo, a fin de promover y lograr una efectiva participación de los empresarios y trabajadores en el proceso de integración. Está formado por tres representantes de los trabajadores y tres de los empresarios de cada país miembro. Asesora a la Junta y se pronuncia sobre aspectos generales o parciales del proceso.
- Los Consejos. Son órganos creados por la Comisión con el objeto de facilitar la armonización de políticas económicas y sociales de los países miembros y favorecer la coordinación entre los órganos nacionales encargados de elaborar dichas políticas.

Evidentemente, el diseño original del Acuerdo de Cartagena ya preveía mecanismos novedosos y más aptos para propiciar la participación e interacción institucional. Asimismo, los criterios participativos son originales, mixturando el rol de los funcionarios con el aporte de actores y protagonistas del proceso. Entendemos que tal dinamismo propició la evolución que hoy se advierte en la profundización del proceso.

Las reformas a su estructura institucional han sido numerosas. Se señalan como de fundamental importancia las introducidas por el Protocolo de Quito en 1987, que crea el Consejo Presidencial Andino, y las del Protocolo de Trujillo de 1996, que sustituye el Grupo Andino por la Comunidad Andina de Naciones -CAN- y crea el Sistema Andino de Integración -SAI-. A este último se incorporan todos los organismos de integración de la comunidad. Desde 1989 el Consejo Presidencial Andino asumió la conducción del proceso integrador, el que junto al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano ejecutivo-legislativo de la CAN.

Las reformas enunciadas dan un carácter singular a la Comunidad, al dotarla de una estructura institucional avanzada con proyección supranacional que la destaca entre el resto de los esquemas de integración latinoamericanos.

Merece especial mención el Tribunal Andino de Justicia -creado en 1979- como órgano jurisdiccional del sistema de integración subregional, con funciones de declarar

¹⁵³ SALGADO Germánico, "El Grupo Andino y el poder de la acción solidaria", en: "La integración latinoamericana en una etapa de decisiones", BID-INTAL, 1973, pág. 137.



el derecho comunitario y dirimir las controversias que surjan del mismo. Este órgano ha hecho más eficientes las decisiones y convenios del proceso. Conoce las cuestiones contenciosas a través de los recursos de nulidad, incumplimiento e interpretación prejudicial. Por su acción *“el Tribunal ha hecho que el ordenamiento jurídico andino vincule tanto a ciudadanos como a Estados en una unión solidaria y ha garantizado la aplicación uniforme y prioritaria del derecho andino”*¹⁵⁴.

En 1984 se firmó el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino que funciona concretando los principios de la democracia participativa y representación política de los ciudadanos. El Protocolo de Trujillo de 1996 le otorgó a los representantes ante dicha institución capacidad de representación por hasta cinco años por sufragio universal, directo y secreto. La primera elección se efectuó en Venezuela en 1998. Es el órgano deliberante del sistema y le compete la fiscalización del proceso de integración. En su seno se prevé la formación de comisiones. Entre otras, están creadas las de “Asuntos Sociales” y de “Preservación del Medio Ambiente”, con la responsabilidad de conocer y pronunciarse sobre estos temas en particular.

Se concluye en que si bien la proyección sobre la participación social es una variable por lo general ausente en los esquemas de integración, el ejemplo de la CAN constituye una excepción al respecto. En esta experiencia de integración se manifiesta que el Acuerdo de Cartagena, que en principio no creó todas las instituciones que hoy conocemos, posibilitó en su diseño la creación de las mismas y dio cabida a que se firmaran protocolos adicionales que avanzan sobre esta temática. En este sentido, basta mencionar los siguientes Convenios:

- Andrés Bello, relativo a educación.
- Hipólito Unánue, referente a salud.
- Simón Rodríguez, sobre seguridad social.
- Celestino Muti, en materia laboral.

Aún destacando los avances descriptos, sobre este proceso de integración existen numerosas críticas en el sentido que, si bien el *“tema social adquirió un lugar estratégico dentro del interés comunitario y que cada vez se hace más evidente la necesidad de lograr la intervención de estamentos de la ciudadanía, además de la participación de los empresarios y trabajadores, es necesario acentuar el carácter democrático en la viabilidad del proceso. Las propuestas en asuntos sociales y de participación han quedado cortas de modo que los mismos actores han comenzado a tomar algunas iniciativas a fin de impulsar acciones en el campo de la participación”*¹⁵⁵.

No obstante lo dicho, se destaca entre los ejemplos descriptos a este particular esquema, por su dinamismo y adecuación a las demandas de los diferentes sectores en el diseño de su institucionalidad.

2.4. Breve referencia al CARICOM

Este esquema de integración regional se origina en el año 1973 por el Tratado de Chaguaramas y reúne a trece países de habla inglesa del Caribe, más Haití y Suriname. El acuerdo original tiene como objetivos promover la integración económica

¹⁵⁴ HAYES Michel Eric, “Importancia del Tribunal de Justicia en la Integración Andina”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en materia de Integración Regional “Globalización e Integración hacia el Siglo XXI”, Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, UNLP, La Plata, 29-31/10/97.

¹⁵⁵ GIL Julio César, “La sociedad civil...”, op. cit., pág. 16.



regional y propiciar la cooperación en tantas áreas como sea posible, promoviendo mecanismos de coordinación de políticas entre sus miembros. Compartiendo la suerte de los procesos de integración de la región, durante la década del 80 sufrió un profundo estancamiento reanimándose su impulso en la última década.

Se hace referencia a este particular proceso de integración ya que, si bien en su instrumental institucional no se encuentran definidos los mecanismos de participación social, desde el año 1993 existe la Asamblea Permanente de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe, con funciones de creación de vínculos de comunicación entre la ciudadanía y el proceso de integración. Sus miembros son elegidos por los Estados y los Parlamentos a través de una elección indirecta.

En febrero de 1997 fue firmada por los Estados miembros la Carta de la Sociedad Civil del CARICOM. Se trata de un compromiso asumido por los Jefes de Estado de la región para crear un entorno participativo, con el propósito de promover, acentuar y mantener la armonía racial y propiciar, asimismo, el crecimiento económico y el desarrollo sustentable. El aspecto saliente de esta carta está constituido por el concepto de "socio" que, en materia social, se le atribuye a gobiernos de países, asociaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y organizaciones no gubernamentales que los Estados puedan reconocer.

Luego de la firma de esta Carta, *"la participación de la ciudadanía se está dando de una manera ad hoc, sobre todo en el caso de los sectores empresariales y laborales. Se carece de una estructura adecuada que permita la consulta sistemática a la sociedad civil. Los Jefes de Estado convocarán, conforme lo dicho, para el año 2001 a un Encuentro Regional para provocar la más amplia participación posible de la sociedad civil de manera de incorporar sus puntos de vista a la visión oficial acerca del desarrollo de la comunidad"*¹⁵⁶.

Este ejemplo puede orientar también en la incursión de modos más flexibles de participación social; sin embargo, se cree que para que dicha participación sea eficaz debe contar con instituciones que aseguren su continuidad e interrelación con el resto de los organismos del esquema.

3. Tratamiento en el MERCOSUR *

3.1. El proceso de integración

La continuidad, el avance y la profundización de los procesos de integración se encuentran directamente relacionados al grado de participación de los sectores sociales en dichos procesos. Según se ha declarado, el proceso de integración MERCOSUR ha sido concebido *"para acelerar el desarrollo económico con justicia social"*¹⁵⁷; por tanto, tiene como destinatarios de sus objetivos a aquellos que han de protagonizar la construcción del propio proceso. Sin embargo, la cuestión del déficit participativo ha sido tímidamente identificada y profundizada –conforme se señala en pocas investigaciones y estudios-¹⁵⁸.

¹⁵⁶ ¹⁵⁶ Idem.

* La autoría de esta parte corresponde a Rita M. Gajate.

¹⁵⁷ Tratado de Asunción, Primer Considerando, 26-3-91.

¹⁵⁸ GRANDI Jorge, "Déficit democrático y social en los procesos de integración", en: "Integración y Comercio", Nº 6, BID – INTAL, sep – dic 1998, pág. 84; citando estudios previos: Mellado y otros, 1995; Grandi, 1996; Grandi – Bizzózero, 1997; Tirado Mejía, 1997; y Serbin, 1997.



El marco dentro del cual se impulsa el avance del MERCOSUR es el de “*los principios e instituciones democráticos que constituyen uno de los pilares en los que se sustenta el proceso iniciado con el Tratado de Asunción*”¹⁵⁹. Ante tales afirmaciones resulta necesario analizar el alcance con el que los actores del proceso participan concretamente en las decisiones, generan avances y solucionan conflictos –entre otras acciones-.

Por tales razones cabe preguntarse qué rol deben asumir al respecto las instituciones creadas para dar viabilidad al proyecto de integración perseguido. La adopción de un particular sistema jurídico en un proceso de integración plantea múltiples interrogantes: ¿Qué objetivos debe concretar?; ¿Cuáles aspectos se propone garantizar?; ¿Qué estructura ha de adoptarse?; ¿Cómo asegurar la participación de los actores de modo que el proceso pueda profundizarse?; ¿Qué instituciones crear para que se viabilice dicha participación?

La búsqueda de respuestas a las problemáticas planteadas ha conducido precedentes trabajos acerca de cómo se han diseñado los sistemas jurídicos de los procesos de integración de modo que se posibiliten procesos profundamente participativos, y de cuáles han sido sus luces y sus sombras¹⁶⁰.

Sin pretender una respuesta generalizada, parece inevitable que el debate sobre las instituciones de cualquier contexto regional conduce a analizar las opciones fundamentales, elegidas en su diseño, con relación a la toma de decisiones. La referencia insoslayable ha sido el proceso europeo, donde se determinó netamente entre cooperación e integración¹⁶¹ dotando al conjunto de instituciones aptas para posibilitar la participación en múltiples niveles, una vez definido el propósito integrativo.

El perfil jurídico, con relación al proceso de integración, adquiere relevancia. Se ha sostenido que “*debe acompañar e instrumentar los objetivos definidos, asegurar su puesta en marcha y propender al afianzamiento de los compromisos asumidos*”¹⁶².

Los procesos de integración regional, en el presente fin de década y frente a los desafíos del nuevo siglo, deberán confrontarse con las demandas democráticas que expresan las profundas transformaciones sociales e institucionales que experimentan los países embarcados en dichos procesos.

Se sostiene que el MERCOSUR adolece de un “*déficit democrático y social que constituye una de sus asignaturas pendientes*”¹⁶³ y que los “*actores sociales deben participar en la formulación y diseño del proceso de integración*”¹⁶⁴. El reclamo en esta dirección condiciona radicalmente el futuro de la institucionalización adoptada.

¹⁵⁹ Cumbre del MERCOSUR, Declaración Conjunta de los Presidentes, 30 de junio de 2000. Texto Oficial.

¹⁶⁰ BREST Edward, “Sistemas institucionales para la integración regional”, en: “Integración Latinoamericana”, BID-INTAL, Julio de 1994, pág. 13 y ss.

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² GAJATE Rita M., “El rol del derecho en un proceso de integración”, en: “Aportes para la Integración Latinoamericana”, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Nº2, 1995, pág. 117.

¹⁶³ GRANDI Jorge y BIZZÓZERO Lincoln, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. –Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en: “Integración y Comercio” Nº 3, INTAL – BID, sep - dic 1997, pág. 33.

¹⁶⁴ GIACALONE Rita, “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G – 3 y el MERCOSUR”, en: Aldea Mundo Año 2, Nº6, Venezuela, octubre 1998-abril 1999, pág. 52.



Así como no se produce el desarrollo económico sin una sociedad integrada socialmente y estable políticamente, un proceso de integración no avanza hacia mayores grados de profundidad sin la participación de sus protagonistas. En este sentido “uno de los objetivos de la institucionalización del MERCOSUR debería ser la profundización de instancias de participación y representación”¹⁶⁵.

Con el fin de analizar los criterios que dieron forma a la estructura institucional del MERCOSUR, en su organización se distinguen tres etapas: 1) la adopción de un modelo y su diseño concreto; 2) su revisión y reforma a través del Protocolo de Ouro Preto; y 3) la actual valoración de lo transitado y los posibles cambios a operar.

Se analizará la participación de los actores -a través de las instituciones creadas- en las etapas definidas, describiendo luego, el estado de situación actual del MERCOSUR.

3.2. La estructura institucional adoptada

El Tratado de Asunción revela ser el resultado de un proceso intergubernamental que adopta un estilo de relacionamiento inscripto en las tendencias del impulso integrador de los años 90, cuyos objetivos pluridimensionales se centraron en la materialización de un espacio integrado con aspiración de lograr en el futuro un Mercado Común. Acerca del modelo adoptado pueden consultarse trabajos precedentes¹⁶⁶ cuyas conclusiones conducen a definir este proceso como comercialista: libre comercio entre las partes y preferencias comunes frente a terceros –dentro de un contexto de apertura y liberalización económica por parte de sus integrantes-. Así, dicho proceso podría inscribirse -como lo afirma Grandi¹⁶⁷- en una corriente *light integration* que intenta superar la zona de libre comercio construyendo pilares en torno de los cuales se pueden construir, posteriormente, procesos más sólidos y lograr objetivos más ambiciosos de mediano y largo plazo.

Sin embargo, los “nuevos regionalismos”¹⁶⁸ –en la visión de Bizzózero-, en su punto de partida constituyen marcos de respuesta inmediata frente a las necesidades de inserción competitiva; en los mismos adquieren particular relevancia las respuestas que se adopten en términos normativos y de valores, tanto en lo referente a la relación entre la cuestión laboral y el comercio como en los otros elementos de la dimensión social. Por tal razón define al MERCOSUR como modelo “*incluyente*”¹⁶⁹ pues, en tanto se propone lograr un Mercado Común, debe contemplar la posibilidad de tratar diversos temas concernientes a la dimensión social para actuar como nivel de articulación intermedio entre la globalización y el nivel local, en diferentes canales. La situación se plantea problemática cuando, al mismo tiempo, se intenta consolidar un Mercado Común y diseñar paralelamente una inserción competitiva en el mercado mundial. De ahí que resulte indispensable que el proceso incluya temas sociales en tanto sean valiosos para la inserción competitiva y planteen instrumentos para la libre circulación de personas.

¹⁶⁵ BERNAL – MAZA Raúl, “¿Regionalismo o globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas”, en: Realidad Económica Nº165, IADE, julio - agosto 1999, pág. 53.

¹⁶⁶ MELLADO Noemí, “El modelo del...”, op. cit.,, pág. 7 y ss.

¹⁶⁷ GRANDI Jorge, “Déficit democrático y social...”, op. cit., pág. 83.

¹⁶⁸ BIZZOZERO Lincoln, “La construcción de la dimensión...”, op. cit.

¹⁶⁹ Ídem.



No es objetivo de este punto centrar el análisis en el modelo del MERCOSUR, que por otra parte ya ha sido analizado por los autores mencionados, sino poner de manifiesto las consecuencias que se derivan de la estructura jurídico- institucional adoptada.

Así las cosas, el Tratado de Asunción plantea un período de transición hacia la constitución de un Mercado Común, en el marco de la cooperación entre los Estados Parte, dotado de una estructura institucional mínima que podrá ser revisada en posteriores etapas. Crea un estado de cooperación permanente e institucionalizado¹⁷⁰, sin definir de un modo evidente cómo transitar de esa estructura a otra de mayor grado de profundización.

Los instrumentos escogidos durante el período de transición con la finalidad expresa de constituir un Mercado Común, planteados por el mismo Tratado en su Artículo 5, fueron definidos en cuatro aspectos:

- a) Un Programa de Liberación Comercial, consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias, medidas de efectos equivalentes, así como otras restricciones entre los Estados Parte, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.
- b) La coordinación de políticas macroeconómicas a realizarse gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.
- c) La creación de un Arancel Externo Común, que incentive la competitividad externa de los Estados Parte.
- d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes¹⁷¹.

Se recuerda que la constitución de un Mercado Común¹⁷² requiere no sólo la eliminación de restricciones al comercio recíproco, sino también la remoción de cualquier obstáculo que restrinja la libre circulación de los factores de la producción, lo que requiere la adopción de instituciones capaces de resolver problemáticas por encima de la voluntad política de los funcionarios que ocasionalmente administran el proceso en determinado momento.

Por tanto, la dificultad en definir la naturaleza del Tratado de Asunción radica en la contradicción que se plantea al proponer en su Artículo 1º la constitución de un Mercado Común y las instituciones e instrumentos que crea para alcanzar este grado de integración.

¹⁷⁰ GAJATE Rita, "El rol del derecho en...", op. cit.

¹⁷¹ Tratado de Asunción, Artículo 5º, incisos a), b), c) y d).

¹⁷² Conforme la clasificación tradicional de los grados de integración se distingue: a) Zona de Libre Comercio: se elimina toda restricción cuantitativa y cualitativa al intercambio recíproco de bienes, manteniendo cada país su arancel respecto a terceros; b) Unión Aduanera: supone la eliminación de todo obstáculo cuantitativo y cualitativo a los movimientos de bienes y la aplicación de una tarifa externa común –TEC- frente a terceros países; c) Mercado Común: los países miembros suprimen los obstáculos que dificultan la libre circulación de los factores de la producción; d) Unión Económica: se combinan los obstáculos a la movilidad de bienes y factores productivos, con la armonización de políticas macroeconómicas nacionales; y e) Integración Total: presupone la unificación de las políticas económicas y, además, el establecimiento de instituciones comunitarias de naturaleza supranacional cuyas decisiones son obligatorias para los países miembros y sus habitantes. Conf. BALASSA Bela, "Teoría de la Integración Económica", Ed Uteha, México, 1964, pág.2.



Las instituciones por él creadas¹⁷³ -el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común- toman las decisiones políticas, en el primer caso, y ejecutan y coordinan lo decidido, en el segundo. Por su carácter intergubernamental la participación es sólo de los funcionarios que las integran.

El Artículo 13º del Tratado de Asunción otorga al Grupo Mercado Común la facultad de iniciativa, en virtud de la cual en el Artículo 14º -y a propósito de su función de elaborar y proponer medidas concretas en el desarrollo de sus trabajos- se le dotó la facultad de convocar a representantes de otros organismos de la Administración Pública y aún del sector privado.

En el Anexo V del Tratado de referencia se crean diez Subgrupos de Trabajo -a los que posteriormente se les sumaría uno más- con el fin de coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales. Sin bien la labor llevada a cabo en la mencionada estructura ha sido profusa y diversificada en las materias abordadas, el criterio participativo se resolvió circunscribiendo los debates a cuestiones técnico - burocráticas.

Tanto las decisiones del Consejo Mercado Común como las resoluciones del Grupo Mercado Común se aprueban por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte¹⁷⁴; típica característica de todos los acuerdos intergubernamentales.

El cuadro institucional se completó con otras dos instituciones: 1) la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, creada en el Artículo 15º del Tratado, en principio con funciones al servicio del Grupo Mercado Común que luego fueron extendiéndose al resto de la estructura; y 2) el mecanismo de Solución de Controversias, creado por el Protocolo de Brasilia¹⁷⁵ -a posteriori del acto fundacional del MERCOSUR- consistente en la posibilidad de constitución de Tribunales Arbitrales *Ad hoc* a requerimiento de cualquiera de los Estados Parte, luego de haber sido tratada la cuestión a plantearse por la Sección Nacional del Grupo Mercado Común. (Se analizará más adelante lo recorrido en este aspecto).

Finalizando este somero análisis¹⁷⁶, cabe concluir que la primigenia estructura institucional del MERCOSUR no fue concebida como para posibilitar la transición hacia grados de mayor profundización en el proceso de integración. Consecuentemente, no fue dotada como para dar cabida a una mayor participación de los actores sociales que -de todos modos- manifestaron su intención de proponer en el seno del análisis su propuesta de "*desarrollar un proceso de integración que no se limite al espacio y a los efectos económicos, a las normas de comercialización y a la libre circulación de mercaderías y capitales, sino que desarrolle simultáneamente, una comunidad jurídico, política, humana, laboral, social y cultural, inspirada en los imperativos de la solidaridad y cooperación regional*"¹⁷⁷, a través de la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR¹⁷⁸.

¹⁷³ Tratado de Asunción, Artículos 11º y 13º.

¹⁷⁴ Tratado de Asunción, Artículo 16º.

¹⁷⁵ Protocolo de Brasilia, 17 de diciembre de 1991.

¹⁷⁶ Acerca de las valoraciones jurídicas del derecho creado en el período de transición puede consultarse: GAJATE Rita M., "El rol del derecho...", op. cit., pág. 130 y 134.

¹⁷⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR, Artículo 1º.

¹⁷⁸ Un análisis de la problemática planteada puede consultarse en: PASSARETTI Sergio, "Armonización de legislaciones laboral y de la seguridad social", en: "Aportes para la Integración Latinoamericana" Nº2, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, 1995, pág. 171 y ss.



La evaluación de lo experimentado debía hacerse al cumplimentarse los plazos del programa de desgravación. Analizaremos lo sucedido al firmarse el Tratado de Ouro Preto.

3.3. La revisión de Ouro Preto

El Protocolo, firmado el 17 de diciembre de 1994, confirma la intensión de los países miembros del MERCOSUR de continuar la marcha hacia un Mercado Común. Al momento de definir su alcance, asimismo se planteó –con relación al Tratado de Asunción- el modo en que debían realizarse las modificaciones a la estructura institucional de la transición. Así, se afirmó que el primer Tratado sostiene un objetivo general cuyo cumplimiento depende de futuros actos jurídicos vinculados con los instrumentos que se acordasen entre los Estados Parte; esta modalidad le otorgó un carácter provisorio en los aspectos fundamentales, que no reconoce los principios básicos sobre el derecho de los tratados¹⁷⁹.

En razón de estas afirmaciones se decidió la firma de un Protocolo con idéntico significado fundacional que el Tratado de Asunción y al cual, por tales características, se lo podría calificar como derecho primario o constitutivo¹⁸⁰ ya que el Artículo 41º del mismo cuerpo define este tipo de norma entre las fuentes jurídicas del MERCOSUR¹⁸¹. No obstante, en este contexto se hace necesario precisar que las modificaciones introducidas se mantienen en el marco de relaciones de tipo intergubernamentales, por lo que en términos generales no se abandonan las modalidades típicas del Derecho Internacional Público.

El grado de avance que presentaba el MERCOSUR en la cumbre de Ouro Preto revelaba que el 90 % de los productos de la región circulaban libremente en el territorio de los países miembros y el 10 % pagaba derechos de importación. Los productos provenientes de terceros países abonaban un arancel externo común que –según el tipo de bien en cuestión- podía oscilar entre el 0 y el 20 % de su valor.

Conforme a todas las negociaciones del proceso de transición y a los acuerdos sectoriales arribados podría decirse que se había logrado una Zona de Libre Comercio, implicando libertad de circulación de bienes –arancel 0 intra región- y una Unión Aduanera, que se configuró con la implementación del Arancel Externo Común –AEC- con relación a la mercadería proveniente de terceros países.

En esta *unión aduanera imperfecta*¹⁸² el AEC abarcó inicialmente 8.500 posiciones. Al mismo tiempo, se mantuvieron protecciones a través de excepciones que, en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, se podrán extender por el lapso de seis años –hasta el 31/12/2000- y, en el de Paraguay, hasta el 31/12/2005.

Como sencillamente puede concluirse, el MERCOSUR lejos estaba de constituir un Mercado Común. El libre acceso al mercado intra-regional continuaba obstaculizado por diversas regulaciones nacionales –algunas más evidentes que otras¹⁸³-. La

¹⁷⁹ VERA Tavaré – BIZZÓZERO Lincoln, “La construcción del MERCOSUR: diagnóstico y evaluación de lo acordado”, BID – INTAL, 1993, pág. 3.

¹⁸⁰ CATALANO Nicola, “Manual de Derecho de las Comunidades Europeas”, BID-INTAL, pág. 718.

¹⁸¹ Protocolo de Ouro Preto, Artículo 41º, inc. II, 17-12-94.

¹⁸² Conf. lo declarado por los Presidentes del bloque en la cumbre de Ouro Preto. “Comenzó el MERCOSUR, el cuarto bloque comercial del mundo”, en: Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, 2-1-95.

¹⁸³ El análisis de algunas de las mencionadas normativas se realizará al profundizar sobre lo actuado en



adopción efectiva de políticas comunes –incluyendo el AEC- es en este estadio un proyecto incipiente. Por otra parte, los temas referidos a la libre movilidad de los factores ni siquiera comenzaron a ser tratados.

En el contexto de la descripción efectuada, la adopción de la estructura institucional se encuentra íntimamente relacionada al grado de avance logrado. En este estado de situación se plantea la reflexión sobre qué aspecto debe atenderse primero: ¿la estructura institucional solo acompaña los avances logrados en materia de negociaciones? o ¿la institucionalización del sistema debe posibilitar la profundización en el grado de integración?. Si se responde afirmativamente al primer interrogante, entonces, ¿cuándo ha de reformarse dicha estructura a fin de posibilitar una mayor participación social?. Si seguimos la lógica de la primera afirmación, entendemos que el MERCOSUR no ampliará sus objetivos comercialistas, pues los debates pendientes en materia de participación social no encuentran el marco adecuado para su tratamiento.

El nudo gordiano de la cuestión planteada radica en la necesidad de tomar una decisión coherente entre objetivos y metas y la adopción de instrumentos institucionales aptos para lograrlos.

El Protocolo de Ouro Preto contiene un **Preámbulo** en el que se afirma que esta pieza normativa se dicta en cumplimiento del Art.18º del Tratado de Asunción, en conciencia de la importancia de los avances alcanzados en la puesta en funcionamiento de una Unión Aduanera hacia un Mercado Común.

El Protocolo se ha estructurado en 12 Capítulos, 52 Artículos y 1 Anexo: "Procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR."

El Capítulo I organiza la nueva estructura del MERCOSUR. Sus órganos son:

- Consejo del Mercado Común (CMC).
- Grupo Mercado Común (GMC).
- Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)
- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
- Foro Consultivo Económico-Social (FCES).
- Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)

Se aclara finalmente que se podrán crear los órganos auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

Se establece que los órganos con capacidad decisoria y de **naturaleza intergubernamental** son: el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR¹⁸⁴.

Las tres nuevas instituciones creadas –Comisión de Comercio, Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico–Social- dan un paso en la ampliación de los marcos de análisis. Se determinan con mayor cuidado las facultades de los órganos, pero no se los dota de autonomía como para avanzar en el proceso sin la expresa voluntad de los Estados Parte, a través de la opinión de los funcionarios

la solución de controversias por los tres Tribunales Arbitrales ad hoc.

¹⁸⁴ Protocolo de Ouro Preto, Artículo 2º.



designados por los gobiernos de turno.

La aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para el funcionamiento de la Unión Aduanera, así como el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países, es competencia de la Comisión de Comercio del MERCOSUR¹⁸⁵. Todo lo relacionado con la cuestión comercial cabe dentro de sus incumbencias. Por tanto, en virtud de dichas funciones puede pronunciarse por medio de Directivas o Propuestas que serán obligatorias para los Estados Parte.

Más amplio es aún su cometido pues, en un Anexo del Tratado, se establece un procedimiento ante dicha Comisión en el que se prevé la posibilidad de que se presenten reclamaciones de las Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio, originadas por los Estados Parte o particulares -personas físicas o jurídicas-, ante las cuales podrá emitir -de la mano de un Comité Técnico- alternativas de propuestas para ser implementadas en la solución de los reclamos presentados.

Mucho más limitadas son las facultades otorgadas a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Económico y Social. En el caso de la primera institución se trata del órgano representativo de los Parlamentos de los países miembros en el ámbito del MERCOSUR¹⁸⁶; procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes a los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR; coadyuvará, también, a la armonización de las legislaciones tal como requiera el avance del proceso de integración; el Consejo podrá solicitarle el examen de temas prioritarios; y podrá remitir al Consejo Recomendaciones a través del Grupo Mercado Común¹⁸⁷.

Se advierte con claridad su carácter **consultivo**.

La creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta constituye un avance en materia de armonización de legislaciones, pero no puede compararse al Parlamento Europeo que goza de autonomía y representa a los pueblos de la Europa integrada. Toda su labor queda condicionada al proceso de internación de la legislación emanada por el Grupo Mercado Común y el Consejo Mercado Común.

Asimismo, se reafirma el mecanismo de internación de la normativa emanada del MERCOSUR sin avanzar respecto de la posibilidad de establecimiento de un sistema de operatividad directa.

El Foro Consultivo Económico – Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado¹⁸⁸. También, como en el caso de la anterior, su carácter es eminentemente **consultivo**. Podrá adoptar recomendaciones que serán elevadas al Grupo Mercado Común.

Como este órgano de representación de los sectores sociales no fue limitado en su composición a determinados sectores, la participación como tal se fue ampliando en las diferentes secciones nacionales y asuntos que se vincularon a la evolución del

¹⁸⁵ Protocolo de Ouro Preto, Artículos 16º y ss.

¹⁸⁶ Protocolo de Ouro Preto, Artículo 22º

¹⁸⁷ Protocolo de Ouro Preto, Artículos 25º y 26º

¹⁸⁸ Protocolo de Ouro Preto, Artículos 28º y ss.



proceso. Por tal razón hoy tiene un rol protagónico en la construcción de un MERCOSUR que comience a dar respuestas a los requerimientos de mayor participación social.

Luego de los extremos descriptos se observa cierta contradicción entre lo afirmado como un principio en el Tratado de 1991 y lo concluido en diciembre de 1994. No pueden negarse los avances logrados, pero es necesario destacar que no han sido en la línea de la constitución de un Mercado Común.

Desde el punto de vista jurídico, la firma del Protocolo de Ouro Preto ofrece novedades de importancia:

- Crea la nueva estructura institucional del MERCOSUR.
- Define su personalidad jurídica.
- Confirma el sistema de toma de decisiones.
- Establece un sistema común de aplicación de sus normas.
- Enuncia las fuentes jurídicas del MERCOSUR.
- Reafirma el sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia.
- Establece un procedimiento de reclamaciones ante la Comisión de Comercio.

Con relación a la estructura orgánica, cabe precisar que si bien se han confirmado los dos órganos centrales de la estructura del Tratado de Asunción -Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común- también se ha confirmado su carácter **intergubernamental** y no se han producido avances en materia de delegación de competencias.

La toma de decisiones en el MERCOSUR seguirá siendo por consenso. Esta modalidad confirma el típico modo de decidir de los organismos intergubernamentales. No se avanza a modos más flexibles de decisión: mayorías, mayorías calificadas, etc.

Relevante es la decisión de que antes de culminar el proceso de convergencia del Arancel Externo Común, los Estados Parte efectúen una revisión del actual sistema de solución de controversias del MERCOSUR, con miras a la adopción del sistema permanente al que se refieren el ítem 3, del Anexo III, del Tratado de Asunción y el Art. 34º del Protocolo de Brasilia.

Se concluye que el diseño jurídico definido en el Protocolo de Ouro Preto no podrá ser el **definitivo** si se mantiene el propósito de alcanzar un Mercado Común.

Se reconocen los avances presentados, pero en la medida que no se dote al sistema de **supranacionalidad** no conformará una estructura permanente y autónoma de la voluntad de los Estados.

3.4. Estado de situación

En el trayecto recorrido en el presente punto, se ha hecho referencia -en varias oportunidades- a la evolución por la que ha atravesado el MERCOSUR desde su acto fundacional en marzo de 1991, pasando por la constitución de la Unión Aduanera en diciembre de 1994, hasta llegar al presente año en el que, en la cumbre de Buenos Aires -junio 2.000-, se reafirmó el propósito de llegar a establecer un Mercado Común.



Se cree oportuno pasar revista, tal como lo hace el "Informe 2.000"¹⁸⁹ aprobado por el CMC, a distintas decisiones y resoluciones de los principales órganos del MERCOSUR, en las que se podrán verificar los pasos dados en la materia que nos ocupa.

En la Decisión del Consejo Mercado Común Nº 6/95 denominada "Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común", el CMC encomendó al Grupo Mercado Común la elaboración de un programa de acción hasta el año 2000. De este encargo resultó una evaluación meditada del estado del proceso de integración y de las tareas pendientes de negociación y perfeccionamiento para alcanzar un Mercado Común, que posteriormente fuera aprobada como Decisión CMC Nº 9/95 "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el Año 2000"¹⁹⁰.

Reflejando la voluntad política manifestada por los gobiernos de los Estados Parte, en el mencionado documento se desarrollan los objetivos y las líneas de acción que orientan las negociaciones, tendientes a afianzar y desarrollar el esquema de integración en el marco del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto. En este sentido, se destaca como objetivo estratégico y central del MERCOSUR hacia el año 2000, la profundización de la integración mediante la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR en un esquema de regionalismo abierto. La consecución plena de los objetivos del Tratado de Asunción impulsó el análisis y la negociación de varios aspectos que se analizarán seguidamente.

3.4.1. La reafirmación de las democracias como marco

La nueva estructura institucional consagrada en el Protocolo de Ouro Preto entró en vigencia el 15/12/1995. Se ha previsto que en el año 2000 se realice una nueva reflexión sobre las necesidades institucionales del MERCOSUR, como consecuencia de la evolución de la Unión Aduanera y de la marcha hacia el Mercado Común.

Se ha sostenido que sólo en un marco democrático podrá evolucionar la estructura institucional del MERCOSUR, en este sentido varios documentos firmados en sucesivas Cumbres Presidenciales reafirman el compromiso del conjunto en este sentido¹⁹¹. Destacamos la realizada el 24 de julio de 1998 en la que se firmó el "Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile". Dicho Protocolo establece la plena vigencia de las instituciones democráticas, como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los países firmantes. De la misma manera, prevé que será aplicado a las relaciones que resulten de los respectivos acuerdos de integración entre los países firmantes, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos. En este sentido, el Protocolo afirma que toda ruptura del orden democrático dará lugar a la aplicación de diversos procedimientos. Asimismo, establece expresamente que es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de Integración celebrados entre MERCOSUR y Bolivia como así

¹⁸⁹ Conf. Secretaría Administrativa del MERCOSUR, "Informe 2000", en: www.MERCOSUR.org.uy. Consultada el 29/8/00.

¹⁹⁰ Conf. Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en: www.MERCOSUR.org.uy. Consultada el 29/8/00

¹⁹¹ Durante la X Reunión del Consejo Mercado Común (San Luis, República Argentina, junio de 1996), fue aprobada una Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático y una Declaración Presidencial referente al Diálogo Político. En tal sentido, en la XV Reunión Ordinaria del CMC (Rio de Janeiro, Brasil, diciembre de 1998), fue aprobada la Decisión Nº18/98 por la que se crea el "Foro de Consulta y Concertación Política".



también entre MERCOSUR y Chile y que se aplicará de futuro a los Acuerdos de Integración que se celebren entre los países firmantes.

3.4.2 El ámbito jurisdiccional

El objetivo con relación a esta temática -en el ámbito del GMC-, es comenzar los estudios para desarrollar y revisar el sistema actual de Solución de Controversias en el MERCOSUR, a fin que su estructura institucional vaya acompañando la evolución de la Unión Aduanera hacia el Mercado Común. Hasta el presente este ámbito está regulado por el Protocolo de Ouro Preto y el Protocolo de Brasilia. Por Decisión N° 17/98 se aprobó el "Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias".

En el marco del Protocolo de Brasilia, hasta el momento se han dictado tres Laudos Arbitrales: a) Sobre aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco -licencias no automáticas-; b) Sobre subsidios a la producción y exportación de carne de cerdos; y c) Sobre salvaguardias y cupos a las importaciones.

Cabe puntualizar que de las tres cuestiones sólo la segunda fue planteada por particulares y que el Tribunal Arbitral se pronunció al respecto, estableciendo que “el procedimiento previsto a impulso de particulares, tiene lugar únicamente con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, de los Acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común o de las Resoluciones del Grupo Mercado Común”¹⁹².

Se determinó, asimismo que *“no basta que se alegue la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal contra el sistema normativo del MERCOSUR, sino que es necesario además que los Estados Partes prueben la existencia o amenaza de un perjuicio derivado de dicha violación”¹⁹³.*

Los planteos presentados por particulares requieren que la Sección Nacional del Grupo Mercado Común haga suya la cuestión, para proseguir con las etapas posteriores planteadas por el Protocolo de Solución de Controversias. En el caso en análisis se trató de un conjunto de particulares, tal como lo son la Asociación Argentina de Productores Porcinos, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara de Exportadores de la República Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas.

El objetivo aquí perseguido no es realizar un análisis de los tres Laudos Arbitrales,

¹⁹² Con fundamento en el Protocolo de Brasilia, Artículo 25°.

¹⁹³ *Segundo Tribunal Arbitral del MERCOSUR. “Argentina vs. Brasil s/ Subsidios a las exportaciones de carne de cerdo”, voto de los Dres. Jorge Peirano Basso (Presidente, R.O.U), Atilio Aníbal Alterini (Rca. Argentina) y Luis Olavo Baptista (Rca. del Brasil), Asunción del Paraguay 27-9-99.*



sino señalar algunos aspectos para tener en cuenta en una posible reconsideración del sistema. Atento a tal propósito entendemos que para el particular -empresario Pyme, por ejemplo- se dificulta sobremanera el planteamiento de cuestiones derivadas de su operatoria en el MERCOSUR. Máxime si, prima facie, debe probar concretos perjuicios derivados de la aplicación de la normativa derivada del CMC y del GMC.

A fin de facilitar las reclamaciones de los particulares deben buscarse mecanismos más ágiles de modo de hacer más accesible el planteo de controversias que, por otra parte, serán cada vez más frecuentes y de diversos grados de complejidad en la medida que el proceso avance.

El aspecto más ríspido sobre el problema jurisdiccional se plantea ante la alternativa: Tribunales Arbitrales o una Corte Suprema para el MERCOSUR. La opción presentada es objeto de debates continuos y está íntimamente relacionada con el modelo de MERCOSUR por el que se opte para avanzar hacia el Mercado Común.

El análisis más profundo que será necesario efectuar deberá sopesar las consecuencias positivas que se derivan de la institucionalización de un sistema estable de justicia, independientemente de la posibilidad de que las partes, en sus contratos, establezcan de común acuerdo someterse a tribunales arbitrales.

El debate se encuentra abierto. De la experiencia recorrida en la transición deberán extraerse conclusiones.

De lo manifestado puede concluirse que, hasta el presente, los planteos presentados por particulares requieren que la Sección Nacional del Grupo Mercado Común haga suya la cuestión para proseguir con las etapas siguientes.

3.4.3. Funcionamiento de las instituciones

El año 2000 marca la fecha en la que se deberá evaluar la evolución del proceso de integración y los requerimientos que surjan como consecuencia, para definir la conveniencia de determinar nuevas condiciones de funcionamiento para los distintos órganos del MERCOSUR.

A partir de la entrada en vigor del Protocolo de Ouro Preto, la Comisión de Comercio adquirió una nueva dimensión ya que, además de órgano competente para la administración de los instrumentos de política comercial común, operó como un foro de primera instancia para la solución de controversias.

El Informe 2000 hace expresa referencia a que la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad. En este sentido la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico – Social deben asegurar la adecuada participación de los sectores involucrados. Las novedades institucionales del último año fueron establecidas por la CMC/DEC. 6/99, en la que el Consejo Mercado Común estableció un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macro Económicas. Este Grupo depende directamente de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales.

Asimismo, se estableció un Grupo Ad Hoc de Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial en el ámbito del GMC (CMC/DEC. 7/99), con el mandato de examinar la coyuntura económica y comercial de los Estados Parte y los flujos de comercio intra y



extra zona, estableciéndose, además, la necesidad de elaborar una evaluación semestral.

3.4.4. La Cumbre de Buenos Aires

En el mes de junio del corriente año, reunidos los Presidentes de los cuatro miembros plenos del MERCOSUR -más el Presidente de Chile y el Canciller de Bolivia- y al finalizar la presidencia pro t mpore de Argentina, el MERCOSUR recibí un nuevo impulso en las declaraciones finales del encuentro.

Así, y luego de ser superadas por mérito de la diplomacia varias controversias de tipo comercial, se declaró que el MERCOSUR debe avanzar hacia el Mercado Común. Por tal razón, la expresión *Relanzamiento del MERCOSUR* adquirió notoriedad.

Los contenidos de la Declaración Final relacionados con el tema que nos ocupa demostraron preocupación por el marco democrático.

Los Presidentes reafirmaron su adhesión a los principios e instituciones democráticas como uno de los pilares en los que se sustenta el proceso iniciado con el Tratado de Asunción, junto con la estabilidad económica y el respeto a los derechos humanos. En este sentido, realzan la trascendencia y permanente actualidad de la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia y de la declaración emitida en dicha ciudad el 24 de julio de 1998, por la cual se declaró al MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, manifestando que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR¹⁹⁴.

La problemática relacionada a los intercambios comerciales y la incorporación de Chile como miembro pleno siguen siendo la prioridad en la agenda. Sin embargo, desde los distintos órganos del MERCOSUR se alzan propuestas de cambio en el área institucional. Se analizará a continuación la propuesta de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

3.4.5. Propuestas institucionales de la Comisión Parlamentaria

Paralelamente a la Cumbre que se realizaba en Buenos Aires, legisladores de los cuatro países del MERCOSUR se reunieron en la ciudad de Santa Fe en la XV Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta que actualmente se integra con 64 diputados y senadores. También participaron legisladores chilenos, ya que formalmente su país solicitó la incorporación al bloque. En esta reunión también se realizó el traspaso de la presidencia. El resultado más importante fue la llamada Declaración de Santa Fe, cuyos puntos centrales son los siguientes:

- Declaración acerca de los peligros que implica una injusta distribución del ingreso y la desigualdad de oportunidades que entrañan ambas para las democracias de América Latina.
- Se insta a una demostración de liderazgo responsable para atender a las necesidades sociales.
- Se recomienda avanzar en el fortalecimiento y la profundización de las instituciones básicas del MERCOSUR.

¹⁹⁴ Conf. Declaración Final de los Presidentes del MERCOSUR en la Cumbre de Buenos Aires, 30/6/00, en: Secretaría Administrativa Del MERCOSUR, www.MERCOSUR.org.uy. Consultada el 29/8/00.



La presidencia saliente de la CPC presentó una agenda para la institucionalización del Parlamento del MERCOSUR que fue aprobada por la Comisión. El proyecto plantea la necesidad de ir superando sucesivas etapas, hasta lograr la modificación del Protocolo de Ouro Preto e incorporar el propuesto Parlamento como institución del MERCOSUR.

La propuesta otorga tres funciones básicas al nuevo órgano:

- Parlamentaria: como ámbito de discusión y representación de los Congresos del MERCOSUR;
- Legislativa: para la creación de derecho comunitario;
- Consultiva: respecto del impacto social, económico y político del avance de la integración.

Asimismo, legisladores de la Alianza se pronunciaron en favor de la reestructuración del MERCOSUR, a través de un proyecto de resolución presentado en junio de este año y por el cual instan al Poder Ejecutivo para que gestione la modificación de aspectos esenciales de la estructura del MERCOSUR. Esta propuesta consiste en crear un Congreso del MERCOSUR elegido por el voto de los ciudadanos. También recomienda la creación de un Tribunal de Justicia permanente basado en el modelo de la Unión Europea, propone la creación de una Defensoría del Pueblo del MERCOSUR y el reconocimiento de derechos políticos a favor los ciudadanos del MERCOSUR.

Por otra parte, Chile continúa condicionando su ingreso a varias solicitudes que viene manifestando:

- La implementación de una integración a dos velocidades -desgravaciones en diferentes tiempos para Chile-.
- Garantizar el cumplimiento de las políticas macroeconómicas que se vayan consensuando a través de organismos supranacionales. En concreto, solicita la implementación de la Corte del MERCOSUR.

3.4.6. Opciones frente al propósito de profundización del proceso

En términos de sistemas jurídico–institucionales existe, al menos en la experiencia europea, una nítida línea de separación entre intergubernamentalismo e integración, entendida esta última como la asunción de una clase de compromiso que se requiere para pertenecer a la comunidad y que refleja un salto cualitativo en la estructura a adoptar.

En el ejemplo europeo no se emprendió ab initio un sistema de integración plenamente definido, sin embargo, se fue alcanzando por la comunidad gradualmente hasta comprometer todas las áreas del proceso global.

Sin duda, el contexto político determina esencialmente la aceptación o no de los sistemas supranacionales, considerándose los ya sea como una necesidad -algo que debe ser aceptado pragmáticamente para alcanzar metas específicas cuya prioridad es superior a la maximización de la soberanía nacional (por ejemplo: la actitud del Reino Unido en los últimos años frente a la Unión Europea)- o como algo deseable en sí mismo e independiente de la necesidad -como un medio para progresar hacia una unión política (la posición sustentada por sectores federalistas en



un gran número de países de la Europa continental)-¹⁹⁵.

En última instancia, la política deviene como el ámbito decisivo, en el cual todo es susceptible de ser materia de negociación. Sin embargo, ello no es óbice para que se puedan exponer argumentos de aplicación más general y en todo caso, el intento de clarificación, mediante la clasificación de los esquemas de integración, puede iluminar la discusión entre las opciones.

A la hora de revisar los esquemas adoptados con miras a una mayor profundización, si se desea responder a la demanda de mayor participación social en el proceso se hace indispensable ubicar los ámbitos de acción de los actores y, especialmente, su ubicación ante las instancias decisorias.

Al respecto, Grandi¹⁹⁶ identifica dos escenarios: el nacional y el subregional. Asimismo, advierte dos círculos de acción conforme el rol adoptado: el de los formuladores y el de los negociadores.

Este autor clasifica en tres grupos de influencia a los diferentes protagonistas. En el primero de ellos ubica: 1º) a las dirigencias gubernamentales, 2º) a la tecnoburocracia ministerial y 3º) a los grupos empresariales.

En este primer grupo las dirigencias gubernamentales actúan en las cumbres presidenciales y en los órganos del MERCOSUR; la tecnoburocracia ministerial, en los sub-grupos de trabajo del GMC, en las comisiones y comités ad hoc y en los comités técnicos de la Comisión de Comercio. Con relación a los grupos empresariales, su tratamiento en particular se efectúa en el Cap. V de este trabajo, al que se remite.

En un segundo grupo de influencia ubica a los Parlamentos, los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones de Pymes .

Finalmente, en un tercer grupo de influencia se encontrarían las organizaciones sociales: ONGS –ambientalistas, ecologistas, defensa del ciudadano, etc.-; las Fuerzas Armadas, las Universidades, las élites culturales y los colegios profesionales.

Del análisis que se efectuara surge la conclusión de que la estructura y funcionamiento jurídico–institucional del MERCOSUR sólo posibilita la participación del primer grupo, con el agravante de que sólo participan de las decisiones con mandato de sus propios gobiernos, sin la posibilidad de interactuar en el ámbito nacional con los otros grupos definidos.

Evidentemente, la actual estructura jurídico–institucional no es suficiente si se espera mayor nivel de profundización y el abordaje de una larga lista de temas de interés para el conjunto integrado.

En lo que se refiere al desarrollo de un modelo institucional específico, los temas en debate conciernen a la distribución de competencias entre el nivel nacional y el subregional -continuidad intergubernamental, en algunos planos, u opciones de carácter supranacional, en otros-; los mecanismos decisorios que tengan en cuenta la

¹⁹⁵ BREST Edward, op. cit.

¹⁹⁶ GRANDI Jorge, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR”, en “Integración y Comercio”, BID – INTAL, Dic. 1997, Nº3, pág. 33.



relación de recursos de los socios; la solución de controversias -posibilidad de incorporar un tribunal de justicia- y la gestión del proceso -aplicabilidad de las normas en los Estados miembros-.

Las diferencias vinculadas al desarrollo de un modelo institucional específico se han expresado tanto a nivel de los distintos países como entre ellos. En general, en estos temas que afectan al modelo y la institucionalidad, se encuentran divergencias. En este sentido, mientras que algunos Estados Parte han buscado mayores niveles de supranacionalidad y la inserción de un tribunal de justicia, otros se han manifestado reacios a alterar el continuismo del modelo intergubernamental puro y a modificar los mecanismos de solución de controversias existentes.

3.4.7. A manera de conclusión

Se debería iniciar un debate profundo acerca de las diferentes alternativas para un diseño institucional definitivo en el MERCOSUR. Si este debate no incluye a todos los sectores involucrados, cualquier propuesta fracasará al corto o mediano plazo.

Coincidiendo con lo aseverado por Grandi y Bizzózero¹⁹⁷, se puede afirmar que la capacidad de relacionar en forma equilibrada los conceptos de “ingeniería institucional” -que hace al ámbito de competencia de los órganos regionales-, de “profundización del esquema” -que se remite al grado de integración- y de “ampliación del conjunto” -que se refiere a las fronteras externas y la composición de los miembros del grupo-, constituyen una condición dinámica de estabilidad de todo proyecto de integración.

Es sabido que este aspecto crucial es uno de los puntos pendientes de la agenda del MERCOSUR, a pesar de revestir una prioridad tal que no puede desconocerse. Si es que se pretende una mayor profundización en el esquema, no puede soslayarse la necesidad de una reforma de la estructura institucional que hoy presenta.

Es necesario abrir canales participativos e instrumentarlos eficientemente para que cada sector pueda llevar a cabo su protagonismo. Sin vías para la participación no se alcanzará el pretendido grado de Mercado Común.

Habiéndose pasado revista a los diferentes procesos de integración en América Latina y al estado actual del MERCOSUR, se entiende que no faltan ejemplos de cómo introducir las reformas necesarias. Las experiencias con que se cuenta son suficientes como para encontrar las alternativas. Finalmente, sólo falta la voluntad política de impulsar los cambios que deben operarse.

4. De la funcionalidad jurídico–institucional estatal a la regional *

4.1. Marco general

A partir de los años '50, los procesos de integración se han desarrollado bajo dos tipos de modelos jurídico–institucionales: supranacional o intergubernamental.

* La autoría de esta parte corresponde a Sergio R. Palacios.

¹⁹⁷ GRANDI Jorge y BIZZÓZERO Lincoln, “Mercado en formación y...”, op. cit.



El seguimiento de uno u otro camino revela el grado de integración deseado por los integrantes.

En el primer caso, el compromiso de delegar soberanía resulta una fuerte apuesta al privilegiar la idea de región sobre la del Estado Nación.

La elección Intergubernamental marca el límite de la audacia y deja entrever la desconfianza en la Integración como decisión estratégica, reservando el poder a favor de los Estados nacionales y no sobre instituciones comunitarias.

El planteamiento parece acertado a la luz de la experiencia latinoamericana y en particular por los acontecimientos desarrollados en el MERCOSUR en los últimos años de crisis nacionales, donde la prioridad política es la preservación del interés nacional por sobre el regional.

Desde el punto de vista orgánico el MERCOSUR no es una entidad supranacional debido a que no está dotado de órganos supranacionales y las decisiones no se adoptan por mayoría simple o calificada sino por consenso¹⁹⁸. Pero, toda duda que hubiera surgido del Tratado de Asunción, fue aclarada posteriormente en el Artículo 2º del Protocolo de Ouro Preto al expresar que “*son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo de Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR*”.

El hecho de señalar las diferencias entre órganos intergubernamentales y supranacionales no es un tema menor para este trabajo, debido a que, en uno u otro caso, los responsables o actores institucionales en la toma de decisiones serán distintos. En efecto, al estar frente a un modelo jurídico–institucional de carácter intergubernamental, los funcionarios de los Estados miembros son los mismos que actúan, con competencias distintas, como representantes ante los órganos del MERCOSUR. Un funcionario que ejerce su función dentro de su país, de acuerdo a las leyes que fijan su competencia, representa al mismo tiempo al Estado Parte ante los órganos regionales, con las atribuciones que la propia normativa regional le confiere.

En la Unión Europea, en órganos supranacionales del nivel de la Comisión, si bien los funcionarios son propuestos por los Estados miembros, desde que son designados se convierten en funcionarios comunitarios sin vínculo funcional con los Estados que los propusieron. No obstante, cabe aclarar que aún en el esquema supranacional de las Comunidades Europeas, existe una Institución intergubernamental como es el Consejo de Ministros, que representa una experiencia comparable respecto a la coordinación institucional y al proceso de toma de decisiones dentro del ámbito nacional con relación al proceso de Integración.

Aquí se analizará cómo es el proceso de toma de decisiones y el grado de participación de los distintos funcionarios públicos nacionales frente al proceso de Integración MERCOSUREño.

¹⁹⁸ RUIZ DIAZ LABRANO Roberto, “MERCOSUR. Integración y Derecho”, Intercontinental Editora Bs. As, 1998, pag. 491.



4.2. Estado Nación e Integración

Varios autores han analizado las problemáticas originadas en las debilidades que tienen los Estados nacionales para afrontar los procesos de Integración. Particularmente en América Latina, desde que se implementaran, en la década del '90, políticas económicas de apertura y desregulación –acordes con el proceso globalizador- que facilitaron un fuerte proceso de concentración y trasnacionalización económica y marcaron la limitación en la capacidad de decisión de los Estados, generándose paulatinamente una transferencia de poder a favor del sector privado.

Ya en los años '80, Oszlak¹⁹⁹ denominaba a este fenómeno como “*internacionalización del Estado*”, en referencia al creciente grado de apertura y vulnerabilidad de los países de la región a las fuerzas y presiones del contexto internacional.

Así, los Estados nacionales ven disminuida su autonomía decisional, la que es extensiva a su actuación frente a los procesos de Integración, ya que ello supone resignar parte de su capacidad de decisión con el fin de promover intereses regionales.

Tanto la globalización como la integración condicionan la capacidad de decisión nacional, ya sea a través de los tratados, de las instituciones multinacionales u otras formas de articulación supranacional. También pierden espacios de actuación a raíz de la traslación de competencias e instancias de decisión a actores e instituciones subnacionales -regiones, provincias, estados, departamentos, municipios-, con la consiguiente pérdida de la capacidad de decidir o asignar recursos sobre una gran variedad de cuestiones²⁰⁰.

Hay coincidencia entre los autores acerca de que la pérdida de capacidad del Estado hace necesaria la jerarquización de los cuadros de funcionarios. “*Es en general toda la función pública la que necesita un equipo directivo, una masa crítica de funcionarios, que tengan capacidad de diagnóstico, diseño y desarrollo de las políticas de integración o posturas de negociación con respecto a las políticas de integración. Esto no es incompatible con la idea que el liderazgo no será eficaz si no va acompañado de una fortaleza institucional (estrategia y estructura organizativa). Ambos términos influyen en la capacidad de coordinación*”²⁰¹.

También hay coincidencia en la pérdida de poder por parte de los Estados, particularmente en lo referente a las condiciones de gobernabilidad y a la capacidad de definir políticas, la cual es cada vez más limitada para el tipo de Estado Nación que se ha conocido en los últimos siglos, y en que el papel que jugaron históricamente tiende a distribuirse entre una gran cantidad de actores secundarios y otros principales, ya sean éstos emergentes o re-emergentes.

Se agrega como problema, el funcionamiento deficitario de los canales de información

¹⁹⁹ OSZLAK Oscar, "Democracia y Administración Pública: condiciones de una administración pública y democrática", Documento presentado a la Conferencia sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública, INAP, Alcalá de Henares, España, 1983.

²⁰⁰ OSZLAK Oscar, "Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales para la Integración Regional: Reflexiones Generales y Comentarios sobre Casos Nacionales", CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.

²⁰¹ ZAPICO GOÑI Eduardo, CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8).



entre los distintos actores que intervienen en los procesos de integración, sean éstos públicos o privados. Ello se debe, en parte, a la ausencia o falta de actualización de los sistemas de información y de otras tecnologías que facilitarían la comunicación y, también, a una natural tendencia de las organizaciones estatales y sus cuadros dirigentes a establecer dominios funcionales inexpugnables alrededor de lo cuales consideran su competencia, sin advertir que la cooperación y la coordinación con otros podrían optimizar los resultados de su intervención. La debilidad de los sistemas de capacitación en técnicas gerenciales y de negociación contribuye a la persistencia de este rasgo cultural.

Este problema se traduce en desconocimiento sobre distintos aspectos del área sobre la cual se trabaja. Una señal de ello es el hecho que, de la totalidad de encuestados en esta investigación, surge que mayoritariamente las respuestas “no sabe” corresponden a funcionarios públicos -sobre 35 respuestas “no sabe”, 27 corresponden a estos actores-.

Como señala Oszlak, de por sí la agenda de la integración supone el desarrollo de ciertas capacidades de negociación y gestión por parte de los diversos países participantes, generando, al mismo tiempo, una agenda interna como resultado del cambio de las reglas de juego que presuponen capacidades mucho más desarrolladas y complejas. Desde ellas se involucra a una red de instituciones estatales y privadas sometidas a nuevos marcos de funcionamiento y de relación para originar tanto nuevas oportunidades como conflictos²⁰².

La encuesta de esta investigación revela datos que dejan en descubierto otras debilidades. Si bien respecto de los actores institucionales los encuestados asignaron a los gobiernos nacionales un promedio de influencia del 40,70% y adjudicaron en las decisiones sectoriales mayor influencia al Ministerio de Economía y Banco Central, revelan que existe una incoordinación -55%- entre los actores de los sistemas de organización tecno-burocráticos -Cancillería, Ministerio de Economía y Banco Central-. Se suma a ello, que perciben un grado bajo de coordinación entre los organismos dependientes del Ministerio de Economía involucrados en las decisiones.

Estas opiniones son coherentes con los hechos descriptos como parte del proceso de debilitación del Estado y las problemáticas que origina, sumado a una deficiente organización estatal al servicio del proceso de Integración.

Organización estatal, recursos humanos y capacidad de coordinación, serían los elementos clave en el mayor o menor grado de eficiencia de la toma de decisiones a nivel nacional en el proceso de Integración.

4.3. Organización estatal y proceso de toma de decisiones

Desde el punto de vista operativo, la mecánica decisional en los órganos del MERCOSUR se concretó a partir de la aprobación de la Decisión 11/91 por parte del Consejo.

Conforme a Jesús Sabra²⁰³, el proceso de toma de decisiones se desarrolla de la

²⁰² OSZLAK Oscar, “Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales...”, op. cit.

²⁰³ SABRA Jesús, “Capacidades de coordinación de los Estados Latinoamericanos: El Caso Argentino”. CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.



siguiente manera:

1) Cuando un subgrupo logra un acuerdo, emite una recomendación que es elevada a la consideración del GMC, que puede aprobarla, modificarla o desaprobala.

2) Si la aprueba, con o sin modificaciones, emite una resolución que eleva, en caso de considerarlo pertinente, a su vez, al Consejo del Mercado Común bajo la forma de un proyecto de decisión.

3) El Consejo se expide sobre la base de tales proyectos, adoptando decisiones que numera correlativamente, con indicación del año en que fueron adoptadas.

4) Las decisiones y Actas del Consejo y las Resoluciones y Actas del Grupo son dadas a publicidad a través de los organismos oficiales competentes de los Estados Parte -Decisión 13/91-. En nuestro país, se publican en el Boletín Oficial de la República Argentina -Decreto 515/92-.

Corresponde ahora analizar cómo se da el proceso de toma de decisiones en el ámbito nacional y, por ende, cómo se coordinan y distribuyen las competencias entre organismos para adoptar una posición frente al MERCOSUR.

El Estado nacional distribuye las competencias desde el punto de vista formal, asignando responsabilidades a distintos órganos, principalmente entre los Ministerios de Economía -Secretarías o Subsecretarías (Hacienda, Planeamiento y Coordinación, Finanzas, Producción, etc.)- y de Relaciones Exteriores. Este esquema responde a una distribución de competencias respetuosa de una división del trabajo clásica desde el punto de vista jurídico-administrativo.

Paralelamente a los canales formales de actuación y gestión, se registra la existencia de vías informales. Si bien esto puede ser común en la gestión pública, se destaca este tipo de canales frente a la integración dada la novedad y multidimensionalidad de este campo de actuación estatal. Así, existen estructuras y mecanismos reales que difieren en importantes aspectos de los formalmente establecidos²⁰⁴. Esta coexistencia entre mecanismos formales y no formales se puso de manifiesto en la entrevista a funcionarios de la Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial, de la Subsecretaría de Política Industrial de la Nación, que actúa como Coordinadora Alterna del Sub Grupo 7, de Política Industrial y Tecnológica.

4.3.1. La organización “formal” y “no formal” en la gestión estatal. El caso del Sub Grupo 7 *

Como ya se expresara, el carácter intergubernamental de los órganos del MERCOSUR hace que se confundan la representación estatal con la regional. Así, los funcionarios públicos, que representan al Estado argentino ante los órganos del MERCOSUR, responden a una organización que se denomina Grupo Mercado Común Sección Nacional.

²⁰⁴ OSZLAK Oscar, “Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales...”, op. cit.

* Aclaración: Siendo que del relevamiento de las fuentes normativas no surge la distribución orgánica-funcional de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común, se consultó a funcionarios de la Secretaría de Industria y de la Dirección de MERCOSUR del Ministerio de Asuntos Exteriores, quienes reconociendo que la estructura de funcionamiento es efectivamente la descrita por Jesús Sabra como “Proyecto de Reglamento”, en: “Capacidades de coordinación...”, op. cit., manifestaron desconocer cuál es la norma que así lo estableció.



El GMC Sección Nacional se integra con cuatro miembros titulares y cuatro alternos, representando cada uno al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos -áreas de Industria y Comercio Exterior y Economía- y Banco Central de la República Argentina.

La coordinación del GMC Sección Nacional se encuentra a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con la asistencia de una Comisión Técnica, un Secretario de Actas y una Secretaría Administrativa que recae en la propia Cancillería.

Las principales funciones del GMC SN han sido resumidas por Jesús Sabra²⁰⁵ y son las siguientes:

- Participar en las reuniones del GMC, presentando las propuestas argentinas sobre los temas a tratar.
- Velar por el cumplimiento de las Decisiones del Consejo y de las Resoluciones del GMC y de sus propias Resoluciones, pudiendo requerir, a tales efectos, la adopción de las medidas pertinentes a cualquier órgano de la Administración Nacional.
- Dirigir y coordinar las tareas de las Secciones Nacionales de los Sub Grupos de Trabajo y Comisiones, dándoles las instrucciones necesarias para su funcionamiento.
- Asistir al Ministro de Economía y al Presidente del Banco Central de cara a las Reuniones de Ministros del MERCOSUR.
- Asesorar a los Ministros, o funcionarios de jerarquía equivalente de otras carteras, en aspectos vinculados al Tratado de Asunción.
- Participar en los procedimientos de solución de controversias.
- Intervenir en los aspectos relativos a la aplicación de cláusulas de salvaguardia, régimen general de origen y sanciones por falsificaciones en los certificados de origen y reducción anual de las listas de excepciones.
- Aprobar los acuerdos sectoriales suscriptos por los sectores privados de los Estados Parte.

El GMC SN se reúne por lo menos una vez a la semana, a fin de dar tratamiento a un Orden del Día previamente acordado. Cada uno de los representantes, titulares o en su defecto los alternos, concurren a estas reuniones con derecho a voto y las resoluciones adoptadas son públicas y volcadas en actas.

El GMC SN es asistido por una Comisión Técnica en el desarrollo de sus actividades, la que realiza todas las tareas que éste le encomienda. Está integrada, como máximo, por dos funcionarios de cada organismo representado en el GMC SN.

La organización cae bajo la esfera de la Secretaría Administrativa Sección Nacional. Esta funciona en la Cancillería, realiza todas las actividades administrativas que le encomienda el GMC SN y lleva el archivo de todos los documentos relacionados con la conformación del MERCOSUR. Cabe destacar que los organismos que son sede de funcionamiento de las Secciones Nacionales de Sub Grupos de Trabajo deberán contar con Secretarías, que funcionen coordinadamente entre sí y con la Secretaría Administrativa del GMC SN, a efectos de facilitar las actividades de los Sub Grupos de Trabajo y de las Comisiones²⁰⁶.

²⁰⁵ SABRA Jesús, "Capacidades de coordinación...", op. cit.

²⁰⁶ Idem.



Finalmente se encuentran los Sub Grupos de Trabajo Sección Nacional, integrados por un coordinador titular y uno alterno, designados por el GMC SN. Estos Sub Grupos desarrollan sus actividades en dos etapas: una preparatoria y otra decisoria. Así, el Sub Grupo de Trabajo 7, de Política Industrial y Tecnológica, está integrado por:

- Un Coordinador Nacional del Sub Grupo (el Subsecretario de Industria de la Nación).
- Un Coordinador Alterno del Sub Grupo (el Director Nacional de Integración y Política Industrial Sectorial de la misma Sub Secretaría de Estado).

Fuera del orden de funcionarios que ostentan la representación estatal en los órganos del MERCOSUR, el propio Estado delega funciones en profesionales que, sobre una mejor división del trabajo, se responsabilizan del monitoreo de los distintos sectores industriales involucrados en el Sub Grupo. Ya no se trata del esquema de “gestión formal”, sino de uno “no formal” diseñado por decisión de la propia estructura estatal a los fines de contar con una mejor organización para tomar sus decisiones frente al proceso de Integración.

Estos funcionarios –asesores- ejecutan una gestión “no formal” y utilizan un canal informal de comunicación con los actores privados, tales como empresarios o sindicalistas, en constantes reuniones a iniciativa del Estado o de los propios actores.

Los funcionarios que gestionan los canales informales se dividen por áreas, tales como:

- Sector Máquina-Herramientas (un funcionario -profesional especializado-con rango de asesor).
- Sector Industrial general (un funcionario -profesional especializado- con rango de asesor).

4.3.2. Mecanismo “formal” y “no formal” de participación

De acuerdo a lo manifestado por el Lic. Esteban Ferreira²⁰⁷, en el Sub Grupo 7, de Política Industrial y Tecnológica, existe un mecanismo de participación que se conoce como Encuentros Sectoriales Tripartitos -empresas, trabajadores, sector público-. Estos encuentros se producen a instancias del Sub Grupo y el procedimiento es informal e irregular en el tiempo, asimismo, no todos los sectores empresarios dentro de las distintas actividades industriales y tecnológicas han utilizado este mecanismo. Los Encuentros Sectoriales Tripartitos pueden producirse tanto por la iniciativa del propio Sub Grupo como del sector privado involucrado. El desarrollo de estos Encuentros Sectoriales Tripartitos se refleja en las Actas del Sub Grupo.

La comunicación entre los actores sociales dentro del Sub Grupo se da mediante los Encuentros Sectoriales Tripartitos -encuentros trimestrales entre los cuatro países en los que participan los actores públicos y privados-. El Sub Grupo 7 se reúne, trimestralmente y antes de que ello ocurra se celebran los encuentros mencionados. Asimismo, cada país hace reuniones preparatorias entre los tres sectores representados definiendo los temas. Este mecanismo de participación es una metodología establecida por el Sub Grupo.

²⁰⁷ Coordinador de la Dirección de Integración y Política industrial, entrevista realizada el 3 de noviembre de 1999.



Cada país propone una agenda de temas a tratar. Finalmente, la Presidencia Protempore procede a realizar la unificación de las mismas para su tratamiento en los Encuentros Tripartitos.

Para las reuniones preparatorias dentro del país se invita a las cámaras representativas de cada uno de los sectores industriales. Los Encuentros Sectoriales Tripartitos requieren, para su realización, del consenso de los sectores privados de los cuatro países. En el caso del sector Máquina-Herramientas no se realizó ningún Encuentro debido a la falta de dicho consenso.

Durante la preparación de la agenda, se discute con las cámaras empresarias de cada sector y con los sindicatos correspondientes cuáles son los temas de interés -invitando a varias cuando hay más de una-. Una vez acordada la agenda, la misma se remite a la Presidencia del MERCOSUR. La realización de la agenda es un aspecto que no reconoce dificultades ya que los temas que interesan a cada sector son conocidos en cada país, por tratarlos con los empresarios en los contactos permanentes en el plano de los mecanismos de gestión no formales o canales informales de comunicación.

Los Encuentros Tripartitos se celebran en el país que ejerce la Presidencia de MERCOSUR. Durante los mismos, el mayor nivel de participación es de los sectores empresarios. En este mecanismo la participación es plena y, de hecho, los actores aparecen como los más activos, aportando elementos de análisis e información en cada tema de interés. Como conclusión de los Encuentros se realiza un acta donde se vuelcan propuestas que son elevadas al Sub Grupo en los Plenarios de Coordinadores. En ellas cabe como posibilidad que el Sub Grupo decida elevar el tema al GMC para tomar Decisión o que vuelva a las mesas de trabajo para su profundización.

4.3.3. Canales de comunicación dentro del Estado

Dentro del propio Estado, los distintos órganos involucrados en las decisiones del MERCOSUR deben coordinar su accionar y el proceso de toma de decisiones, ya que en el proceso intergubernamental es el Estado, como unidad, el que expresa sus posiciones.

Hasta llegar a una posición dentro de cada país existen planteos, comunicaciones, coordinaciones entre los actores involucrados y entre los distintos órganos estatales con competencias funcionales en cada tema.

El canal de comunicación entre los distintos órganos del Estado son las citadas reuniones semanales del GMC Sección Nacional, en las que participan integrantes de todas las reparticiones públicas: de agricultura, de industria; Banco Central, etc., todos bajo la órbita de la Dirección de MERCOSUR de la Cancillería. Allí se analizan y consensúan todos los puntos que involucran a los distintos ámbitos del Gobierno con el MERCOSUR y se discute y se toma una decisión a nivel nacional que luego se llevará al ámbito del MERCOSUR.

4.4. Los modelos de gestión estatal en la integración europea

Al iniciar este capítulo se aludió a que, si bien el proceso de integración europea se caracteriza por la supranacionalidad, en él existe una institución intergubernamental, como es el Consejo de Ministros. Por lo tanto, el interés y voluntad de los Estados



miembros se expresa en el orden comunitario por lo que se requiere la organización y coordinación interna en los países para ser volcada en decisiones.

Conforme a Javier Elorza²⁰⁸, se observa la existencia de tres esquemas diferentes de organización en los Estados europeos para la formación y coordinación de sus decisiones frente al proceso de integración. Estos son llamados “modelos de gerenciamiento de los asuntos comunitarios”.

4.4.1. Ministerio o Secretaría de Estado de Asuntos Europeos Comunitarios

Este modelo es el que aplican España, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Italia, Grecia y Dinamarca. Estos países resolvieron que la dirección y coordinación de los asuntos comunitarios deberían centralizarse en una Secretaría de Estado o Ministerio, con competencias exclusivas y especializadas. De él se derivan dos sub-modelos:

- a) Un Ministerio de Asuntos Europeos independiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este sub-modelo se corresponde con los Estados que cuentan con Gobiernos de coalición -Bélgica, Luxemburgo, etc.-. Elorza²⁰⁹ critica este modelo expresando que el Ministerio de Asuntos Europeos presenta el inconveniente de no contar con instrumentos necesarios para dirigir y coordinar en forma adecuada, ya que las principales decisiones económicas, comerciales y financieras son adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales.
- b) Una Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este sub-modelo es seguido por países como España, Países Bajos, etc. En él se aprecian las distintas fases de la gestión centralizada en un mismo órgano estatal:
 - Información: la Secretaría en cuestión recibe y transmite toda la información, y sobre ella se centraliza toda comunicación dirigida entre la Comunidad y el Estado miembro. Así, la Secretaría se constituye en el órgano de gestión obligado y necesario para comunicarse oficialmente con y desde la Comunidad, siendo, además, única vocera de las decisiones del Estado nacional frente al orden Comunitario.
 - Instrucciones: la Secretaría imparte instrucciones a las distintas organizaciones de trabajo del Consejo de Ministros, Grupos de Trabajo, Comités, funcionarios y expertos que actúan en ellos.
 - Asesoramiento Jurídico: brinda asesoramiento jurídico general sobre aspectos que involucran al proceso de integración y a las administraciones públicas – Estado nacional, regiones y municipios-.

4.4.2. Co-existencia entre Ministerio de Asuntos Exteriores y de Economía

Este modelo es aplicado por Alemania que asigna al Ministerio de Economía la dirección y coordinación de todos los asuntos técnicos o sectoriales de competencia comunitaria. Estos abarcan cuestiones económicas, financieras, agrícolas, pesqueras, de mercado interior, de protección de los consumidores, etc.

²⁰⁸ ELORZA Javier, “La formación de la voluntad y la gerencia de asuntos comunitarios: administración central y administraciones nacionales”, Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.

²⁰⁹ Idem.



Algunas competencias son reservadas a otros órganos estatales y, por ende, quedan fuera de esta centralización en el Ministerio de Economía. Así, ciertas cuestiones se reservan al Ministerio de Asuntos Exteriores y otras son de incumbencia exclusiva de los Länders, tales como educación, cultura, sanidad, etc.

Sin embargo, en el caso alemán existe un equilibrio entre las competencias excluyentes del Ministerio de Economía y las de Cancillería, por la destacada figura que institucionalmente detenta el Canciller dentro del Gobierno, al ser quien fija la posición del Estado alemán dentro del Consejo Europeo en todo lo atinente a las posturas en la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC- y en otras decisiones en materia de cooperación en ese mismo ámbito. A su vez, el Canciller actúa como moderador político tamizando las posiciones del Ministerio de Economía.

El modelo alemán presenta dificultades. Generalmente las exigentes y, a veces, rígidas posiciones del Ministerio de Economía colocan a Alemania en situaciones difíciles, al no poder sus funcionarios negociar fácilmente fórmulas de compromiso. En otras palabras, la intransigencia lineal impide a los funcionarios alemanes practicar la “diplomacia de la negociación permanente” que constituye la esencia de la negociación comunitaria.

4.4.3 Presidencia del Gobierno

Este es el modelo de gestión que siguen el Reino Unido y, en parte, Francia. Dentro de la Presidencia del Gobierno se creó una unidad administrativa que dirige y coordina las relaciones entre el Estado y la Unión.

En el caso del Reino Unido esta unidad administrativa es el Cabinet Office, que depende directamente del Primer Ministro. Su principal función es coordinar, arbitrar y fijar la posición del gobierno británico en los temas comunitarios.

Se ha juzgado este modelo de gestión como muy eficaz y, en medios comunitarios, es considerado como el mejor sistema de dirección y coordinación de la política nacional en sus relaciones con la Unión Europea, de todos los existentes en la Unión.

Elorza describe la mecánica de gestión del Cabinet Office, sosteniendo que “es capaz de montar reuniones de coordinación interministeriales en horas y de dar instrucciones que se siguen con total disciplina. Los Ministros también siguen las instrucciones con gran precisión y en el caso de que estimen que deben separarse de ellas o flexibilizar posiciones deben previamente discutir el tema a nivel del Consejo de Ministros o en su caso responder políticamente de sus acciones y decisiones. Si en las reuniones de coordinación del Cabinet Office no hay acuerdo, el dossier se eleva al Consejo de Ministros quien toma la decisión final. Este sistema tiene la virtud de que al depender el servicio coordinador del Primer Ministro sus decisiones son ejecutadas por los distintos Departamentos con gran disciplina y precisión”²¹⁰.

²¹⁰ Idem.



CAPITULO V

LOS ACTORES PRODUCTIVOS EN EL MERCOSUR

1. Las formas de organización de los intereses grupales *

El estudio de la participación de los actores del sector productivo en un esquema de integración, en este caso el MERCOSUR, impone, en primer término, indagar sobre la forma en que esos actores están organizados y cuáles son sus estilos de actuación frente al Estado. Tal como expresa Giacalone²¹¹ *“podemos decir, usando el mismo argumento que Macridis utiliza contra la teoría de los grupos, que ningún estudio de la cultura política ni de la toma de decisiones políticas está completo sin analizar la forma en que los intereses dentro de una sociedad articulan sus demandas al Estado, cómo surgen organizaciones en torno a esas demandas y, finalmente, cómo y por qué los que toman decisiones conceden algunas de ellas al convertirlas en políticas públicas. De esta manera, reconociendo las limitaciones explicativas de las teorías pluralistas en el caso de los países en desarrollo, se justifica sin embargo el estudio de los intereses grupales de los empresarios y de sus estrategias para incidir sobre la política económica”*.

Schneider y Maxfield²¹² sostienen que los intereses básicos de los actores y sus ideas acerca de posibles soluciones resultan muchas veces determinantes para explicar las políticas que se adoptan en un momento histórico dado. En este sentido, tal como expresa Giacalone²¹³, la actitud frente a una determinada política exterior de orden económico entre empresarios y Estado resulta condicionada por *“fuerzas históricas que, en el caso de los empresarios se llaman intereses, y en el caso del Estado llamamos instituciones”*.

De acuerdo con la hipótesis planteada por Schmitter²¹⁴ -comprobada en 15 países del área industrial occidental- existe una relación entre modo de organización de los intereses funcionales -capital y trabajo- de la sociedad y gobernabilidad. En el ámbito de esta hipótesis, la dimensión organizativa de la representación de los intereses funcionales constituye uno de los factores clave para explicar la gobernabilidad en dichos países.

No es el propósito de esta investigación la verificación de esta hipótesis en el caso argentino. Sin embargo, la exploración de la cuestión deviene de interés cuando se estudia la participación de los actores productivos -los titulares de los intereses

* La autoría de esta parte corresponde a Noemí Olivera.

²¹¹ GIACALONE Rita, “Los empresarios...”, op.cit., pág.30.

²¹² SCHNEIDER Ben y MAXFIELD Sylvia, “Business, the State and Economic Performance in Developing Countries”, Ithaca and London, Cornell University Press, 1997. Citado por GIACALONE, “Los empresarios...”, op. cit., pág.26.

²¹³ GIACALONE, “Los empresarios...”, op. cit., pág.42.

²¹⁴ SCHMITTER Philippe C., “Intermediazione degli interessi e il problema della governabilità nei regimi contemporanei dell’Europa Occidentale e dell’America del Nord”, en: Suzanne Berger (ed), “L’Organizzazione degli interessi nell’Europa Occidentale”, Il Mulino, Bologna, 1983. Citado por ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina”. En: Organización Techint. Boletín Informativo Nº235, Octubre/Diciembre 1984.



funcionales: capital y trabajo- en la toma de decisiones vinculadas a un proceso integrativo.

En razón de lo expuesto, resulta relevante a los fines de este trabajo distinguir y sistematizar las diversas formas organizativas y estilos de actuación adoptados por las entidades representativas de los sectores elegidos –lácteo y de máquina-herramientas-. Para ello resulta satisfactorio el esquema analítico de modelos de representación de intereses funcionales propuesto por Alberti, Golbert y Acuña²¹⁵, en el que se tienen en cuenta dos variables particularmente significativas: la desagregación/agregación de los intereses y el grado de autonomía de la representación de intereses en cuanto a su definición y estrategias de acción con relación a otros actores, en especial al Estado.

Estos autores distinguen cuatro tipos de representación de intereses: el liberal y su variante, pluralista; el corporativo; el autoritario y el pluralista organizado.

- El modelo liberal se desarrolla a partir de los procesos que conducen a las primeras etapas de la industrialización, en un período que se ubica entre la época en que los intereses se agrupaban en corporaciones, ya en vía de extinción en la última parte del siglo XVIII, y la era de la representación pluralista que comienza a partir del último cuarto del siglo XIX. Para el liberalismo los individuos, libres de vínculos extraeconómicos y sometidos todos e igualmente sólo a la ley, persiguen sus intereses en un mercado de productores que se enfrentan con las mismas armas. En el modelo liberal no hay lugar para asociaciones intermedias entre el individuo y el Estado. Las asociaciones intermedias, partidos, organizaciones de intereses funcionales se consideran una transgresión a las reglas de la libre competencia. La diferenciación de intereses agrarios, comerciales, industriales y financieros en el seno de la clase propietaria encuentra su expresión política y su mediación en el Parlamento. El modelo liberal es coherente con un sistema político que asigna legitimidad sólo a los intereses de los propietarios y excluye de la participación política a la mayoría de la población al limitar el derecho al voto.

- A fines del siglo XIX el panorama social y político sufrió profundas transformaciones –sustancialmente: la diferenciación de intereses en el seno de la clase dominante, la formación de movimientos colectivos de protesta de los subordinados, la necesidad del Estado de ampliar la base social de apoyo y la diferenciación estructural de la sociedad y de la estructura de clases- que hicieron evidente la contradicción entre las nuevas condiciones y el modelo liberal de representación de intereses, conduciendo a su superación por un modelo pluralista. La diferenciación de los intereses dominantes llevaba a la formación de organizaciones formales de relevancia, primero local o regional y luego nacional. Además, el proceso de formación de las decisiones públicas ya no era el producto del libre juego de opiniones individuales de representantes de intereses supuestamente generales en el Parlamento, sino el resultado de la confrontación, de las presiones de grupos organizados y representantes de intereses parciales. Es esta realidad la que da lugar a la elaboración sistemática del modelo pluralista iniciada por Bentley y continuada con los trabajos de Truman y Dahl.

En el ámbito de este modelo, el sistema político viene conceptualizado como un conjunto de interacciones entre grupos organizados de la sociedad que compiten para la distribución de los recursos sociales. Las políticas públicas son el resultado del conflicto, compromiso, acuerdo, “bargaining”, entre grupos con intereses diferenciados,

²¹⁵ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op.cit., pág. 81 y sig.



no antagonicos, y por lo tanto, negociables. El Estado se diluye en una multiplicidad de grupos funcionales que en conjunto forman su estructura institucional. Estos aparatos del Estado fragmentados por las múltiples vinculaciones con los grupos de interés de la sociedad, tienden a formar sus propios intereses y a intervenir en la arena política en calidad de árbitros de los intereses privados. Para que el modelo pluralista funcione en la realidad, se requieren algunas condiciones: 1º) la libertad de asociación y de defensa de los intereses debe extenderse a todos los grupos funcionales de la sociedad; 2º) los grupos organizados deben tener igual acceso a las instituciones públicas; y 3º) el espacio político no debe cerrarse a la entrada de nuevos grupos, ya que su proliferación asegura la desconcentración del poder social y del Estado en un sistema que asegure el equilibrio de poderes.

- En los países en los que las aristocracias agrarias conservaron su poder hegemónico las instituciones liberales crecieron débilmente. En los países de industrialización tardía, ese proceso se dio en momentos en que las clases populares urbanas estaban consolidando organizaciones de base fundadas en la ideología socialista. En ambos casos, la debilidad de la burguesía industrial impuso la necesidad de recurrir a la salida autoritaria estatal. A partir de 1922 en Italia, y luego en otros países europeos y latinoamericanos, formas autoritarias y totalitarias de gobierno –corporativas– terminaron con la experiencia democrático-pluralista precedente. Los rasgos definitorios del corporativismo en esta materia son: 1º) la centralización y concentración de las asociaciones de representación de intereses, a través de estructuras jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, está impuesta por el Estado; 2º) el reconocimiento estatal está acordado como condición previa para la formación de una asociación, de su funcionamiento y de su derecho de monopolio de representación; y 3º) el Estado controla, directa o indirectamente, la elección del liderazgo organizativo y la definición de los intereses y de las estrategias para su defensa. La interdependencia y las relaciones armoniosas de las partes sociales sustituyen en el corporativismo a la noción de conflicto social. El Estado es conceptualizado como la encarnación suprema del interés general, frente al cual todos los intereses particulares tienen que estar subordinados.

- El esquema de representación de intereses llamado autoritario presenta cierta similitud con el modelo corporativo. El referente empírico inmediato del modelo autoritario es la experiencia de los principales países latinoamericanos en la etapa pospopulista en las décadas del '60 y '70. Se implanta en ellos un esquema de representación de intereses altamente asimétrico, en donde es el Estado el que decide tanto la legitimidad de los intereses de los distintos grupos de la sociedad, como el acceso diferencial que cada uno de ellos tiene a sus centros de decisión. Sus rasgos definitorios son la alta fragmentación –asimétrica– y la falta de autonomía de las asociaciones de intereses. Este esquema de representación se asocia al tipo de Estado que Guillermo O'Donnell ha definido como burocrático-autoritario.

- A raíz de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en las democracias occidentales, se ha ido desdibujando la línea de separación entre Estado y sociedad, política y economía, lo público y lo privado, con lo que el Estado ha dejado de ser un árbitro de los conflictos de intereses y se ha convertido en actor activo de promoción de intereses propios, al mismo tiempo que ha sido directamente involucrado en la satisfacción de demandas sociales cuantitativamente mayores que en el pasado y cualitativamente diferenciadas. El principio pluralista de la legitimidad de la organización de todos los intereses, en el ámbito de procesos de creciente diferenciación social, ha llevado a una notable proliferación de grupos sociales que han encontrado en la organización colectiva de sus intereses la única arma para



defenderlos ante la avanzada de otros intereses. Sin embargo, la competencia entre los distintos actores, lejos de producir el consenso esperable en la teoría pluralista, ha generado inestabilidad –cada actor amenaza con retirar del mercado los recursos que controla-. En segundo lugar, la politización de las demandas de cada grupo organizado se ha manifestado por intermedio de canales públicos y privados que han fragmentado los aparatos del Estado reduciendo el nivel de articulación y complementariedad de las políticas públicas, llegando hasta la colonización de los aparatos públicos por intereses privados. Los países que han logrado superar estas problemáticas, lo hicieron, afrontando el factor económico -consolidando su capacidad productiva- y, a la vez, modificando gradualmente sus sistemas de representación de intereses para adecuarlos a los cambios estructurales determinados por los procesos de interpenetración entre Estado y sociedad y política y economía.

- El pluralismo organizado puede ser definido como *“modelo institucionalizado de formación de las políticas públicas, en que las grandes organizaciones de intereses colaboran entre sí y con las autoridades públicas, no sólo en la articulación e intermediación de los intereses, sino también en sus formas más desarrolladas, en la distribución imperativa de los valores y en la implementación de estas políticas”*. Los principios de colaboración y negociación contribuyen a relativizar las diferencias, los conflictos y las divergencias de intereses, lo que a su vez promueve un tipo de racionalidad no-normativa, flexible, experimental y pragmática, basada en la evaluación continua de la relación entre medios y fines, y de las consecuencias recíprocas de las estrategias adoptadas por cada actor. Para ello se requiere en las organizaciones representativas de los intereses un adecuado nivel de madurez, cohesión y autonomía. Las mismas condiciones de madurez –entendida como desarrollo institucional-, articulación interna y relativa autonomía debe caracterizar también, y sobre todo, al Estado.

Desde el punto de vista organizativo, el pluralismo organizado presenta cambios muy significativos con respecto a los otros sistemas de representación de intereses. Uno de los rasgos definitorios claves del pluralismo organizado es la concentración de una pluralidad de intereses, en el ámbito de una misma categoría funcional, en un número muy limitado de grandes organizaciones. En los casos de máxima concentración es claro que todos los intereses de un mismo tipo -por ejemplo, industriales- estarán representados en una única organización. La concentración de los intereses, relativamente sencilla cuando son tendencialmente homogéneos -por ejemplo, intereses gremiales-, presenta dificultad de realización cuando los intereses potencialmente representables son heterogéneos, como el caso de los industriales. La lógica económica del mercado empuja al empresario industrial a perseguirlos en forma individual y muy a menudo competitiva con otros empresarios.

Alberti, Golbert y Acuña plantean, en términos generales, que se puede formular la hipótesis de que en la medida en que las relaciones de mercado sean condicionadas e influidas por intermedio de mecanismos político-institucionales, los empresarios tienen que responder políticamente por intermedio de asociación de sus intereses y del desarrollo de estrategias de acción colectiva. Sostienen que esta hipótesis ha sido comprobada en la experiencia de la mayoría de los países capitalistas europeos donde la concentración de los intereses industriales es muy alta. Sin embargo, este factor necesario no es suficiente para otorgar capacidad política a los intereses representados. Debe estar acompañado por otras características. Entre ellas, dos son de particular relevancia: la centralización y la representatividad. La primera dimensión se refiere a la efectiva capacidad de liderazgo institucional de la asociación de gobernar el comportamiento de sus miembros.



La legitimidad organizativa depende a su vez del nivel de representatividad, es decir de la medida en que distintos intereses sean institucionalizados, y se perciban en la práctica efectivamente representados en la asociación. La falta de representatividad interna reduce notablemente la capacidad política de la organización por tres razones: 1º) los intereses particulares que no son y/o no se perciben representados tienden a dar lugar a movimientos de oposición internos en la asociación que tienen como objetivo el desplazamiento del liderazgo asociativo y su sustitución por otro que los represente más directamente; 2º) los intereses no representados tienden a desarrollar estrategias de representación alternativas, paralelas, individuales, informales y muy a menudo subterráneas; y 3º) los intereses no representados tienden a producir la fragmentación, proliferación y pulverización de las asociaciones de representación de intereses.

En todas las grandes asociaciones de intereses, en el pluralismo organizado, se sigue como regla institucional un criterio proporcional. En el caso de las organizaciones empresariales, por ejemplo, el criterio comúnmente adoptado es el de la representación proporcional al peso económico de los intereses económicos representados que puede ser medido por varios indicadores, tales como la magnitud del patrimonio neto, el total de la fuerza de trabajo empleada, etc., asegurándose de esta manera que también los intereses minoritarios estén representados en la política de la asociación.

La representatividad real se basa primero sobre una cultura de colaboración, solidaridad y confianza recíproca que reconoce y acepta como legítimos los distintos intereses representados en la asociación, y segundo, sobre la capacidad organizativa de mediar, redefinir y traducir los varios intereses particulares en un interés colectivo que constituye el mínimo común denominador para una acción asociativa que pondere la distribución de sacrificios inmediatos en vista de ventajas futuras.

Esta decisiva tarea de mediación interna necesariamente tiene que basarse sobre un alto nivel de desarrollo organizacional acompañado por una correspondiente profesionalización de sus cuadros por intermedio del empleo a tiempo completo de funcionarios, economistas, abogados, técnicos, expertos de variada naturaleza, etc., cuya tarea principal es la de autonomizar la organización frente a los intereses individuales de sus miembros.

Sin recursos adecuados y estables y sin aparatos organizativos apropiados, es obvio que las organizaciones de intereses funcionales no pueden lograr la capacidad de mediación interna de intereses diferenciados, lo que es indispensable para intervenir en acuerdos externos con otras asociaciones de intereses funcionales y el Estado.

El esquema resultante es el siguiente:

		AUTONOMÍA	
		+	-
AGREGACIÓN	-	Liberalismo Pluralismo	Autoritarismo (divide et impera)
	+	Pluralismo organizado	Corporativismo



Fuente: ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", op. cit., pág. 82.

La observación de la realidad argentina permite, en principio, afirmar que estamos en presencia de un fenómeno de heterogeneidad estructural de los sistemas de representación de intereses, toda vez que este concepto se refiere al hecho de que intereses funcionales diferenciados en el ámbito del mismo sistema se inspiran en matrices ideológicas distintas y se articulan o agregan en asociaciones que no comparten las mismas propiedades organizativas²¹⁶, así:

- Se puede reconocer la influencia del modelo corporativo de representación de intereses en la organización del sistema sindical.
- La vigencia del modelo autoritario es perceptible en la Provincia de Buenos Aires, donde la representación del sector privado en los organismos mixtos es decidida por el Estado, que de este modo habilita la participación de unas organizaciones, desconociéndole a otras –formalmente equivalentes- el mismo derecho.
- Las mayores organizaciones representativas del agro y la industria²¹⁷, reivindicándose liberales, tienden a proponer comportamientos que desnaturalizan el modelo pluralista, al pretender erigirse en únicos o privilegiados representantes de su sector.
- La reciente constitución de una Central Única de las Industrias Pyme de la Argentina –septiembre de 2000-, a partir de la unificación de la Confederación General de la Industria –CGI- y el Consejo Argentino de la Industria –CAI-, exhibe desde su documento fundacional²¹⁸ elementos que aproximan fuertemente la iniciativa al modelo pluralista organizado.

2. Caracterización de los actores *

2.1. Los actores empresariales del sector lácteo

Todo intento de caracterizar los actores del sector lácteo impone, en principio, establecer las distintas etapas del proceso productivo involucradas en el mismo –cadena agroalimentaria de productos lácteos-; luego, estableciendo criterios para su categorización, se podrán identificar los diversos actores empresariales que corresponden a cada una de ellas, así como sus organizaciones representativas.

La actividad lechera, de alta especialización en cada uno de los segmentos productivos y caracterizada por utilizar materia prima altamente perecedera en todos los eslabones de la cadena productiva, comprende desde la producción primaria –recolección en tambos-, hasta la comercialización –distribución-, pasando por un cada vez más significativo proceso industrializador –tanto en lo relativo a la transformación del producto, como a la agregación de valor-. De este modo, al momento de identificar los actores intervinientes en el sector, es necesario primero separar los productores primarios, los industriales y los comerciantes. Esta segmentación viene dada por la índole de la actividad prevaleciente desarrollada por el actor.

²¹⁶ Idem., pág. 99.

²¹⁷ A título ejemplificativo, y para validar la persistencia de la posición expuesta: "Reseña Histórica", en: Unión Industrial Argentina, Anuario'99.

* La autoría de esta parte corresponde a Noemí Olivera.

²¹⁸ Constitución de una Central Única de las Industrias Pyme de la Argentina, Córdoba, septiembre de 2000.



Luego, adentrándose en cada uno de los segmentos identificados corresponde la caracterización de los distintos actores. Tratándose de actores empresariales, el primer criterio para su categorización parecería ser la clásica distinción entre empresas transnacionales, grandes grupos nacionales y pequeña y mediana empresa. Sin embargo, las particulares características del sector –donde hay una fuerte presencia del cooperativismo, a tal punto que las cooperativas totalizan el 50% de la recepción de la leche²¹⁹- imponen, especialmente en el segmento industrial, una indagación en torno a la estructura jurídica de la empresa.

Esta fuerte presencia del sector cooperativo –particularmente en Córdoba y Santa Fe y en menor medida en Entre Ríos-, en un plano ideal se constituye en un articulador de los distintos segmentos productivos, toda vez que el productor primario individual, en tanto socio de la cooperativa a la que envía la producción de su tambo, tiene vocación por participar en un pie de igualdad en la toma de decisiones de esa organización – hay que tener presente aquí la vigencia del principio cooperativo de “un hombre, un voto”-. Esto incide, además, en la propia organización del productor, ya que el productor primario individual que entrega su producción a la cooperativa, entra por esto a participar de un modo asociativo de realización de la empresa productiva, que probablemente se reflejará sobre su propio emprendimiento, pudiendo incidir tanto en lo organizacional –interno- como en la estrategia que adopte frente al mercado – externo-.

Según lo expresado por el Dr. Guillermo Draletti, presidente de la Unión General de Tamberos, en 1995 existían en el país 27.000 tambos y 1.000 plantas lácteas – establecimientos industrializadores-²²⁰. Dos años después, bajo el significativo título de “dos décadas de modernización concentradora”, se informaba que entre los años '70 y ese momento, se había pasado de la existencia de 44.000 a 22.000 tambos.²²¹

La estabilidad económica lograda a principios de la década y la tonificación de los precios de la leche influyeron en la decisión de los productores de incorporar tecnología para aumentar la productividad. La estrategia fue aumentar la carga sin afectar la producción individual, incrementar la superficie asignada a silos de maíz y pasturas, incorporar técnicas de conservación de forrajes, optimizar el aprovechamiento y la calidad del pasto, e importar material genético de excelente calidad. Siguiendo la tendencia mundial en los últimos años, la actividad primaria evolucionó hacia un menor número de tambos, rodeos más grandes, mayor producción por tambo y elevados rendimientos por vaca²²².

Si bien a mediados de la década pasada también en este sector se planteaba el problema de la desnacionalización y concentración, a partir de las compras de tierras hechas por grandes inversores internacionales –Soros, etc.-²²³, actualmente se estaría produciendo un proceso de simple abandono de la producción²²⁴.

La diversidad de las situaciones comprendidas en este vasto universo, sumada a la característica de fragmentación de las organizaciones representativas de todos los

²¹⁹ GUARDINI Eduardo, LABRIOLA Sergio y SCHALLER Aníbal, “Productos lácteos”, Mimeo, 1999.

²²⁰ Celebran el Día del Tambero, La Nación, 25-2-95, Sec.2ª, pág.4.

²²¹ FERNANDEZ Ana María, “Reestructuración del subsistema...”, op.cit., pág. 112.

²²² GUARDINI Eduardo, LABRIOLA Sergio y SCHALLER Aníbal, “Productos...”, op. cit.

²²³ Caras nuevas en la producción, La Nación, 29 de octubre de 1994

²²⁴ Entrevista al vicepresidente de la UGT, Lic. Gerardo Barrionuevo.



sectores empresariales argentinos, conduce a que las cámaras que representan a los productores tamberos sean numerosas.

Sólo del relevamiento periodístico efectuado en la primera parte de esta investigación, en un contexto de escasa información en torno al tema, tal como se constató en la encuesta realizada –ver punto 9-, fue posible detectar las siguientes organizaciones:

- Nacionales: Unión General de Tamberos –UGT-; Federación Agraria Argentina –FAA-; Frente Agrario Nacional; Federación de Centros Tamberos de Santa Fe; Comisión Lechera de la Sociedad Rural Argentina –SRA-; Asociación de Productores de Leche; Asociación Criadores de Holando Argentina; Cuenca Mar y Sierra; Confederaciones Rurales Argentinas –CRA-; Confederaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa –CARBAP-; Comisión Lechera de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola –AACREA-.
- Internacionales: Federación Internacional de Productores Agropecuarios –FIPA-; Confederación Interamericana de Ganaderos y Agricultores –CIAGA-.
- Organismos que articulan sector público y privado: Mesa Agropecuaria Bonaerense -Ministerio de la Producción y SRA, FAA, Coninagro y CRA-.

2.2. Organizaciones del sector agropecuario

La información disponible sobre las organizaciones representativas del sector lácteo es relativamente reducida. Entre los trabajos realizados, el de Martínez Nogueira²²⁵ resulta muy significativo toda vez que, apartándose de las tendencias tradicionales, parte de un supuesto teórico que resulta particularmente pertinente en el marco de esta investigación. Cabe aclarar que en ese trabajo se analizan las organizaciones del sector agropecuario en general, por lo que quedan comprendidas las que agrupan productores tamberos –primer segmento empresarial involucrado en la cadena productiva del sector lácteo-.

El supuesto teórico adoptado por el autor citado es que la vida de una organización corporativa está determinada por un conjunto de factores, entre los cuales los de orden estructural desempeñan un papel central, pero no excluyente. La reivindicación del plano político de la acción y, a través de él, de las racionalidades, estrategias y modos de percibir la realidad de los actores involucrados en los procesos históricos, lleva a fijar la atención en cuestiones que exceden lo circunstancial, para constituirse en hitos del desarrollo institucional y de la capacidad y eficacia de los grupos a los que esas entidades representan. De la misma manera, sostiene, lo específicamente organizacional puede llegar a generar oportunidades y restricciones que impulsan a la adopción de líneas de conducta que no podrían explicarse a través de la sola referencia a lo estructural, a la vez que esto pone a prueba la viabilidad de los mecanismos adoptados para la representación de intereses y la prestación de servicios²²⁶.

2.2.1. Aparición y conformación de las organizaciones

A partir de 1860 se inicia un proceso de complejización de la sociedad civil y de estructuración de los intereses, del cual la Sociedad Rural Argentina -SRA-, fundada en 1866, es una manifestación. Las características del régimen político -de

²²⁵ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones corporativas del sector agropecuario”, en: BARSKY, Osvaldo y otros, “La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales”, FCE, IICA, CISEA, Argentina, 1988.

²²⁶ Idem., pág. 295.



participación limitada- y el marco social –donde los intereses de los grandes terratenientes eran dominantes- “*subrayan el peso de esta entidad como tránsito a la ocupación de puestos en el Estado, como foco desde el que ciertos hilos del gobierno eran controlados y como el lugar en que, de hecho, se formulaba la política agropecuaria*”²²⁷. En esta primera etapa la SRA es la única entidad existente.

Fuera de la SRA queda una población rural significativa –arrendatarios y propietarios pobres-, que tiene relaciones de subordinación con los grandes propietarios que la integran. Así, surge la Federación Agraria Argentina –FAA- como expresión institucional de los intereses hasta entonces marginados de los esquemas de articulación de poder y de representación. En esta primera complejización de la estructura de representación de intereses, la confrontación se da entre los beneficiarios rentísticos y los arrendatarios. En este momento, señala Martínez Nogueira²²⁸, se perfila un tipo de discurso político que se mantendrá aún cuando los conflictos entre los grupos sean superados. La SRA defiende la propiedad privada sin restricciones y la FAA autodefine su reivindicación como “sindical”. Esta cuestión se ha mantenido en el tiempo, a tal punto que, en las posiciones asumidas por las entidades frente al paro de octubre de 2000, es dable reconocer las dos caras del discurso a que hace referencia el autor.

En la década del '20 se inicia un proceso que, en la década siguiente, romperá el esquema representativo dual, con la emergencia de mecanismos por los que otros intereses encuentran vías para manifestarse.

Si bien la SRA proclamaba una supuesta cobertura nacional, desde fines de siglo aparecieron sociedades rurales locales que permitieron el reconocimiento de problemáticas productivas, económicas y sociales diferentes por zonas, generando las condiciones necesarias para la canalización de intereses particularizados.

En forma paralela se desarrollan otras redes institucionales. Las cooperativas, que nacieron como mecanismos de suministro de servicios entre productores homogéneos y como oposición a la estructura de comercialización vigente, se fueron constituyendo en núcleos de articulación social que reforzaron la percepción de especificidad de los intereses de sus miembros. De distinto origen y con grados diversos de integración a las entidades que se presentaban como asumiendo la representación del sector, las cooperativas dieron nacimiento a federaciones por producto y zonales, dejando oír su voz en cuestiones cada vez más genéricas y asumiendo progresivamente una mayor autonomía política²²⁹.

La complejización que se va produciendo hace que la vieja polarización se convierta en una realidad multidimensional, en la que el tipo de actividad, relación con la propiedad, tamaño de la explotación y localización intervienen como elementos diferenciadores. Las instituciones aumentan en número y van apareciendo mecanismos de articulación en el nivel local y regional cada vez más significativos. Este proceso genera tensiones por la representación. Hasta la década del '40, ésta es una cuestión resuelta. El monopolio de la SRA no alcanza a romperse, a pesar de la creciente visibilidad de los nuevos actores.

²²⁷ Idem, pág. 296.

²²⁸ Idem, pág. 297.

²²⁹ Idem, pág. 298.



En esta etapa, específicamente en el sector lácteo, aparece la Unión General de Tamberos. Esta entidad, fundada en 1920, representa a tamberos medianos y chicos, pequeñas empresas queseras, cooperativas tamberas y queseras. De acuerdo a lo informado por su actual presidente²³⁰, la mayoría de estas cooperativas ahora son empresas privadas²³¹, pero continúan asociadas.

Durante los años '30 se produjo un proceso de desarrollo fulminante de los ámbitos públicos competentes para tratar la problemática agrícola y para administrar las políticas de regulación, que permitió la inserción de las organizaciones de productores dentro del aparato del Estado.

En la década del '40 cambia la orientación de la política agrícola, retomando como uno de sus aspectos centrales -al igual que durante las presidencias radicales- la cuestión de los arrendamientos. La legislación tuvo un fuerte tono intervencionista e impulsó el proceso de colonización. En este contexto, el movimiento cooperativo crece notablemente en significación, dando lugar a los primeros conflictos vinculados al reconocimiento de la legitimidad de sus voceros ante el Estado. Los mismos se renuevan en las décadas posteriores. En todos los casos, las organizaciones establecidas procuran cerrar las puertas de acceso al Estado a las nuevas.

En suma, las sociedades rurales locales, el desarrollo del movimiento cooperativo y la progresiva articulación de los productores regionales fueron creando una modalidad institucional de representación de intereses notablemente diferenciada de aquella que durante décadas había estado monopolizada por la SRA. Las nuevas son formas que dan lugar a mecanismos de segundo y tercer grado, con el surgimiento de problemáticas nuevas: la articulación con las bases, la variable autonomía que éstas despliegan con respecto a las cúpulas, la burocratización de las conducciones, su dependencia de los recursos provistos por las organizaciones de primer grado, etc.²³².

2.2.2. Los cambios internos en la representación corporativa

La organización que permanece más fiel a sí misma es la SRA. Su perfil, actividades y la percepción de su carácter representativo de un tipo de productores no han variado, aún cuando la transformación en el agro tuvo consecuencias sobre su composición interna y representatividad. *“Su discurso es permanentemente defensivo, estableciendo alianzas formales e informales con otras entidades que también expresan los intereses de sus miembros”*²³³.

La FAA presenta una transformación importante a lo largo de su existencia. Para ello operan varios factores: la conversión del arrendatario en propietario, el impacto de la mecanización, la tendencia hacia la eliminación de las explotaciones más pequeñas, y el desarrollo de una red de servicios, comercialización y manufactura. Progresivamente, va insertándose en el sistema político, ganando espacio y

²³⁰ Entrevista al Dr. Guillermo Draletti, realizada en agosto de 1999.

²³¹ El fenómeno de “transformación” de cooperativas en sociedades comerciales, más allá de lo que el marco normativo -ley 20337- permite, realizado mediante la transferencia de activos y pasivos, no se limita al sector lácteo -ejemplo de ello es su difusión en el sector financiero-. Un ejemplo de este fenómeno en el sector lácteo está constituido por la Unión Gandarense, cooperativa fundada en 1895, que actualmente es sociedad anónima. Conf.: “Sus empresas. Unión Gandarense S.A. Una industria pionera”, en: Industria Lechera. Publicación del Centro de la Industria Lechera, Año LXXVIII, Nº716, 1998, pág.30.

²³² MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”, op. cit., pág. 298.

²³³ Idem, pág. 299.



recurriendo a distintos mecanismos para asentar la legitimidad en la representación de los intereses de esta fracción de productores. *“Para ello –y dado su origen contestatario frente a una estructura de poder sectorial firmemente establecida- busca acrecentar su influencia por medio de la identificación de grupos urbanos y la articulación de alianzas”*²³⁴. Las políticas redistribucionistas, de crédito abundante y barato, de promoción a la actividad cooperativa, de tributación progresiva, de control por parte del Estado de los mercados para evitar la acción monopólica, etc., sirven como demandas comunes que confieren a la FAA, además, un alto valor simbólico para grupos urbanos que encuentran en ella una referencia positiva.

El movimiento cooperativo construye su capacidad política sobre los recursos económicos y organizacionales que moviliza. Su carácter e intención gremial se van delineando a medida que transcurre el tiempo. Al aumentar el número de productores asociados y al expandirse geográficamente, gana independencia respecto de las entidades a que alguno de sus brazos está ligado -tal es el caso de la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias –FACA-, respecto de la FAA, donde los aparatos de conducción respectivos encuentran períodos de acercamiento y de lejanía en función más de aspiraciones personales que de divergencias en relación con la problemática de los productores-. Pero, a la vez, crea situaciones de doble representatividad a productores incorporados a múltiples mecanismos que trasladan a la arena política sus demandas y reivindicaciones. Se entremezclan de este modo los dos planos: el del productor y el de las cooperativas de las que forma parte. Este cruzamiento es de relevancia pues el universo de las cooperativas tiene notables diferenciaciones internas en cuanto a la inserción de sus productos y actividades dentro de la totalidad de la economía rural y, en particular, de cada economía regional.

Ya en 1979 Olivera²³⁵ había advertido sobre las dificultades creadas, tanto con relación a la cuestión política, como a la de la eficiencia de la actividad de las entidades, por la doble representatividad y la ausencia de federaciones especializadas. En ese trabajo se resalta que el caso de SanCor constituye la excepción. Esta federación corresponde al sector lácteo, uno de los sectores tomados como caso en esta investigación.

Las Confederaciones Rurales Argentinas –CRA-, y en particular las Confederaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa -CARBAP-, a partir de un origen marcado por enfrentamientos intrasectoriales, homogeneizaron su posición con la de quienes fueron sus primeros antagonistas. Pero, a la vez, es observable una constante: el tono de sus declaraciones. Su discurso contrasta persistentemente con el de las otras entidades, aún con el de la que también tiene su origen en el conflicto, como es el caso de la FAA. Los representados por CRA son productores que constantemente se sienten amenazados en su supervivencia y con escasos recursos de autofinanciamiento para enfrentar las contingencias. Las CRA tratan de convertirse en el vocero de las economías regionales, a la vez que se presenta como la organización del productor “afincado a la tierra”. En su estructura siguen prevaleciendo los intereses de la región pampeana, por lo que es visible la autonomía que adopta CARBAP dentro del conjunto de confederaciones que integran las CRA²³⁶.

2.2.3. La burocratización institucional y los liderazgos. Pertenencia y adhesión

²³⁴ Idem, pág. 300.

²³⁵ OLIVERA Noemí, “Aspects of the organization of argentinean cooperative movement”, Mimeo, International Centre for Advanced Technical and Vocational Training, ILO –OIT-, Turín, 1979.

²³⁶ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, op. cit., pág. 300.



A los fines del análisis de la organización interna de las instituciones representativas de los productores, entendemos como “burocratización” el proceso de complejización y creciente formalización de las estructuras de las instituciones y de crecimiento de sus cuerpos técnicos y administrativos²³⁷.

En su origen, la capacidad técnica estuvo personalizada en miembros prominentes de las entidades. No había entonces una profesionalización en la formulación de las perspectivas y posturas de las entidades. El contacto directo y el ejercicio de la influencia, junto a la escasa complejidad de las políticas en discusión y al lugar hegemónico que la cuestión agraria tenía, hacían que no existiese diferenciación entre las funciones de conducción y la vertebración técnica de las propuestas.

La década del '40 presencia el primer intento de la SRA de constituir un grupo profesional de análisis económico. En los años '60 esta práctica se extiende a otras instituciones, pero de manera poco desarrollada. Recién en la década del '70 se institucionalizan los servicios técnicos con profesionales permanentes.

El desarrollo de una capacidad administrativa difiere según las entidades. La SRA tiene, por su carácter de organización de primer grado, una reducida maquinaria para atender estos aspectos. Las de tercer grado se recuestan en las entidades que las integran. El movimiento cooperativo y la FAA son los más complejos en esta dimensión, con estructuras administrativas extremadamente desarrolladas cuyo sostenimiento requiere volúmenes de recursos de importancia.

“Las entidades que representan los intereses más fuertes, aquellos que pertenecen a los grupos con mayor capacidad económica y con una experiencia de acción sobre el Estado más prolongada y durante décadas exitosa, son justamente las que tienen una estructura organizacional más débil. Su peso político, obviamente, no deriva entonces de la aptitud para articular intereses de manera orgánica a través de niveles diferenciados de representación, sino de otros factores que hacen más a la expresión de intereses por medios menos formalizados, por una delegación hacia arriba de los productores que las integran, por su conocimiento de los usos y formas de manipulación del poder, y por la expresión de sus posturas en términos altamente expresivos y de relativamente baja elaboración técnica”²³⁸.

Las entidades que suman a su papel gremial una extensa gama de servicios cuentan con una estructura más pesada. Esas estructuras son medios por los que los productores, en particular los pequeños y medianos, “socializan” servicios retrayéndose de transacciones en mercados en los que tendrían un reducido poder de negociación por su dimensión, su escasa capacidad gerencial y la reducida información de que disponen. *“En este caso, la capacidad de prestación de servicios es fundamental para la pertenencia y la adhesión. La representación de intereses es un aspecto adicional que puede servir como motivador para la pertenencia en situaciones de conflicto entre grupos o de enfrentamiento con el Estado, pero secundario en otras condiciones”²³⁹.* Se constata en estas organizaciones la problemática, señalada por Olivera²⁴⁰, de pérdida de eficiencia –y competitividad- por la pertenencia de sus asociados a dos o más que actúan en el mismo sector, lo que conduce a la dispersión en la utilización de los servicios prestados. Esta pérdida de eficiencia podría afectar la pertenencia y la adhesión, con lo que se debilitaría la

²³⁷ Idem, pág. 300.

²³⁸ Idem, pág. 301.

²³⁹ Idem.

²⁴⁰ OLIVERA Noemí, “Aspects of the...”, op.cit.



posición de la organización cuando actúa en la representación de los intereses de sus asociados. Sin embargo, la creciente dimensión y complejidad que van asumiendo los mecanismos creados, aumenta su capacidad de iniciativa para identificar necesidades y oportunidades, de modo que las entidades pasan a ser una vanguardia de los productores, dando forma a sus demandas. Una nota característica de estas entidades es la presencia de liderazgos firmes y duraderos en los que la visibilidad de la entidad suele confundirse con la de sus dirigentes -el caso de la FAA y, su ahora ex presidente, Humberto Volando, es un ejemplo notable-.

La prestación de servicios a veces alcanza tal volumen que las superestructuras políticas pasan a expresar intereses organizacionales específicos. En el caso del movimiento cooperativo, la superestructura Confederación Intercooperativa Agropecuaria -CONINAGRO- *“tiene por integrantes a entidades de extraordinaria capacidad técnica y económica, las que a su vez despliegan su iniciativa individual y tienen sus propias estrategias para la promoción de sus puntos de vista”*²⁴¹. En el sector lácteo, SanCor es un ejemplo de este estilo de actuación independiente que acude a la superestructura como medio para acrecentar la efectividad en cuestiones más globales.

En la SRA, donde la nota característica es la ausencia de estructuras administrativas y técnicas complejas, la adhesión debe asentarse necesariamente en una base distinta; todo indica que ella es de naturaleza social y política, la inclusión en la entidad tiene un alto contenido simbólico. La SRA no cuenta con un liderazgo personal duradero, pero existe en su seno un núcleo que tiene los atributos de una oligarquía institucional; los nuevos miembros se suman a través de la cooptación más que de la representación. *“El estilo de actuación de la SRA -la defensa del grupo- se basa en la declaración ideológica de alta generalidad, en la permanente búsqueda de puntos de encuentro con las entidades representativas de los grandes intereses (Bolsa de Comercio, Unión Industrial, etc.) y en la acción sobre el Estado por medio de la influencia personal y el contacto directo”*²⁴². Éste es un estilo que requiere de una presencia permanente en los ámbitos en los que se formulan las políticas. Es de resaltar, en el caso específico del sector lácteo en el MERCOSUR, su participación directa en los grupos y comisiones técnicas relacionados con la actividad, así como la participación indirecta, por la vía de la actuación de organizaciones, como el Centro de la Industria Lechera -CIL-, de las que la SRA es miembro, así como su participación en el Foro Consultivo Económico-Social²⁴³.

Las CRA -y en especial CARBAP- expresan de modo explícito su desinterés por el desarrollo de una estructura de servicios. Ello deriva del diagnóstico que hacen de los problemas del agro: si éstos se deben a las políticas del Estado, su razón de ser no está en la lucha gremial. El presupuesto es que las necesidades del productor se satisfacen en el mercado. Ello se corresponde con el perfil de productor que integra la entidad, que tiene una capacidad técnica y económica que le permite diseñar y ejecutar sus estrategias empresarias -que pueden consistir en relaciones con cooperativas locales, grupos CREA, contratistas, etc., según convenga en cada caso-. *“De este modo, la estructura piramidal que concluye en su cúspide con la CRA está funcionalmente especializada en la defensa del interés corporativo a través de la presión sobre el Estado”*²⁴⁴. Luego, participa en el gobierno por medio de la intervención en las instituciones que tienen prevista la representación corporativa. En

²⁴¹ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”, op. cit., pág. 302.

²⁴² Idem, pág. 303.

²⁴³ <http://www.ruralarg.com.ar> y <http://www.cilarg.com.ar>

²⁴⁴ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”, op. cit., pág. 303.



el caso de la Provincia de Buenos Aires, representantes de CARBAP integran los directorios del Banco Provincia²⁴⁵, IDEB²⁴⁶, FOGABA²⁴⁷, etc.

2.2.4. Las organizaciones y lo político

Si bien por mucho tiempo existió una presencia casi excluyente de ganaderos en la SRA y un predominio de agricultores en la FAA, en los últimos cincuenta años las entidades han pretendido explícitamente asumir como propias todas las cuestiones – distintos sectores y regiones-.

Lo agropecuario tiene características que hacen que deba ser considerado de manera muy particular: el productor rural asume directamente el riesgo, dirige la actividad, adopta las decisiones tecnológicas, suele autofinanciarse, no puede operar con un portafolio de inversiones, etc. Además, el resultado de la actividad es la producción de alimentos y de saldos exportables. Por ello, se visualiza a sí mismo como más vulnerable que el sector industrial y más valioso socialmente que los servicios. Una visión estoica del productor aparece en los enunciados de todas las organizaciones, lo que da sustento a su reclamo permanente.

Toda vez que lo agropecuario no da lugar a relaciones competitivas entre productores sino que pone en juego necesarias complementaciones y relaciones de colaboración, la vida corporativa en este sector adquiere matices propios. Un caso demostrativo es la relevancia que adquiere la relación local –como medio de sociabilidad, de intercambio de información, de difusión tecnológica y para la acción conjunta frente a problemas comunes-. Los presupuestos y acciones del Programa Cambio Rural²⁴⁸ muestran el reconocimiento de la vigencia de estos factores y la pretensión de utilizarlos en beneficio de los productores.

Entonces, liderazgo, valores compartidos, identidad de intereses y un discurso que refuerza el sentido de autoestima son aspectos que van adquiriendo características particulares a medida que se asciende en las organizaciones sectoriales. En cada nivel persisten los símbolos y el discurso, pero la naturaleza del liderazgo cambia y los medios para el involucramiento también. La asunción de roles representativos en los niveles zonal y nacional exige tiempo y movilización de recursos²⁴⁹, lo que constituye un mecanismo de selección de dirigentes no por su arraigo local sino por su disponibilidad. Los productores más pequeños son, de este modo, discriminados negativamente.

“En el nivel nacional se desarrollan elencos relativamente estables de “representantes”, formados por los que ganan control del aparato burocrático o por individuos para quienes la presencia en ellos supone el despliegue de una capacidad política y una visibilidad pública que es facilitada por la significación de la entidad”²⁵⁰. Estos representantes son los que, en virtud de las características de la organización

²⁴⁵ Dec. Ley 9.434/79, y sus modif., art.18.

²⁴⁶ Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense. Ley 11.807

²⁴⁷ Fondo de Garantías Buenos Aires Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria. Ley 11.560.

²⁴⁸ Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria, INTA, 1994.

²⁴⁹ Un ejemplo de esto es lo afirmado por el Dr. Draletti, presidente de la UGT, en la entrevista mantenida, quien sostuvo que la participación de su organización en las reuniones internacionales a las que son invitados se ve limitada por cuestiones de naturaleza presupuestaria.

²⁵⁰ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”, op. cit., pág. 305.



jurídico-institucional del MERCOSUR, asumen la representación del sector en los espacios formales de vinculación con el sector productivo.

2.2.5. La relación del Estado con las organizaciones corporativas

Hasta la década del '30 existía una interacción activa entre lo político-partidario y la representación de intereses. A partir de ese momento se produce un cambio notable; más que nunca aparece asociada la fracción de los grandes propietarios rurales con una orientación específica de las políticas estatales. También aparecen más claramente las consecuencias de la creciente oposición de intereses y la emergencia de nuevos actores dentro del sector. Este alineamiento precede a la complejización del aparato estatal. Lo agrícola-ganadero emerge con toda fuerza en el debate público, las líneas de corte expresan fracturas más complejas que la antinomia propietarios-arrendatarios, en las que los contenidos reguladores y redistributivos de las políticas públicas tienen un impacto mayor. La formulación y ejecución de estas políticas comienza a localizarse en ámbitos del Estado que gozan de una inédita autonomía y en los que algunos de los intereses aparecen directamente incorporados a sus niveles de dirección²⁵¹. El surgimiento de estas organizaciones descentralizadas y de nuevos mecanismos administrativos tiene una funcionalidad: la de contener las cuestiones del sector en su propio seno. Hasta entonces, las demandas que llegaban al Estado seguían un camino que no difería significativamente del recorrido en otras áreas de intervención. La demarcación entre el sector como parte de la sociedad civil y el estado era nítida y precisa. Con estas innovaciones institucionales esa frontera se va haciendo difusa. El aparato del Estado es un medio para sustraer del conflicto mayores cuestiones que hacen a las políticas agropecuarias. Pero de esta manera, otro elemento surge como novedoso: no sólo se lucha por el contenido de esas políticas, o por los personeros del sector que ocuparán las posiciones ministeriales, sino que la personería para instalarse en estos ámbitos se convierte en problema político. El reconocimiento por el Estado del carácter de la entidad permite el ejercicio de la capacidad representativa, a la vez que la presencia de las organizaciones da mayor complejidad a los procesos decisorios, explica la emergencia de modalidades distintas de acción y reconoce un marco dentro del cual los comportamientos de los actores están sometidos a restricciones de nuevo tipo²⁵².

Durante las décadas posteriores esta modalidad se va consolidando. Nuevos organismos -entre ellos el INTA- y la proliferación de comisiones y consejos en los niveles nacional y provincial consolidan esta modalidad²⁵³. En estos ámbitos, algunas

²⁵¹ Idem, pág. 313.

²⁵² Idem, pág. 314.

²⁵³ Un ejemplo significativo de esto es la nómina de comisiones e instituciones nacionales e internacionales en las que actualmente participa la SRA, publicadas en su página institucional - <http://www.ruralarg.org.ar/homepage.html>:-

Nacionales: Comisión Asesora Agropecuaria Provincial de Córdoba; Comisión Asesora del Programa de Fomento Ganadero de la Provincia de Buenos Aires (PROGABA); Comisión Asesora Honoraria del Mercado de Liniers S.A.; Comisión Asesora Nacional de Cambio Rural; Comisión Asesora Regional, Dependiente de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario; Comisión de Seguridad Rural de la Provincia de Buenos Aires; Comisión Nacional Asesora del Algodón; Comisión Nacional de Lucha Contra la Brucelosis; Comisión Nacional de Lucha Sanitaria del Departamento de San Martín, Santa Fe; Comisión Nacional del Trabajo Agrario; Comisión Provincial de Emergencia Agropecuaria de la Provincia de Santa Fe; Comisión Técnica de Apoyo del Consejo Nacional de Capacitación y Fomento Laboral; Comisión Zonal de Lucha Sanitaria de Zenón Pereyra, Esmeralda y Colonia Cello del Departamento de Castellano, Santa Fe; Comisiones Asesoras Regionales (INTA); Consejo Agropecuario; Consejo Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Alimentación y Pesca; Consejo Asesor Agropecuario de la Provincia de Córdoba; Consejo



entidades locales o especializadas -por producto o problemática- encuentran oportunidades de reafirmar su aspiración a convertirse también en expresión de intereses específicos. El impulso a la participación tiene –desde el Estado- múltiples causas. En algún momento obedece a la necesidad de reforzar la presencia y peso de organizaciones que moderen la fuerza de las que tradicionalmente hegemonizaron la representación; en otros, a la conveniencia de encauzar la negociación sobre políticas y medidas.

No existió un criterio uniforme en la construcción institucional del sector, lo que se pone de manifiesto en el carácter de las comisiones o consejos. En ellos suelen coexistir organizaciones de primero, segundo o tercer grado, sin que este hecho provoque oposiciones mayores. *“Una interpretación que podría avanzarse es que las entidades privilegian la participación, difiriendo o ignorando la cuestión de la homogeneidad de los convocados, siempre que la personería de éstos ya haya sido acreditada a través de la presencia en otros ámbitos semejantes”*²⁵⁴.

Con su capacidad para definir la integración de esos órganos, el Estado otorga un privilegio corporativo que permite el acceso a la información, a la decisión y a la atención preferente de demandas y planteos. Los intentos de modificar los esquemas de participación chocan con oposiciones de todos los involucrados, pues implican

Asesor de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires; Consejo Asesor del Control Lechero Nacional; Consejo Asesor del Instituto de Tecnología de Alimentos; Consejo Científico Asesor del Instituto de Economía y Sociología Rural, Dependiente del INTA; Consejo Científico y Tecnológico (Secretaría de Ciencias y Tecnología - Ministerio de Educación y Justicia de la Nación); Consejo Consultivo de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (Ley 23.877) (Secretaría de Ciencias y Tecnología del Ministerio de Cultura y Educación); Consejo Consultivo de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica (Ley 23.877) de la Ciudad de Buenos Aires; Consejo Consultivo Externo Universidad Nacional del Sur; Consejo Consultivo Regional BAPRO; Consejo Nacional de Capacitación y Fomento Laboral; Consejo Nacional de Educación – Trabajo; Consejo Nacional de Previsión Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social); Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil; Consejo Nacional del Trabajo y el Empleo; Consejo Provincial Asesor de Lechería de la Provincia de Córdoba; Consejo Provincial de Lechería de Buenos Aires; Consejo Provincial de Lechería de Santa Fe; Consejos Consultivos Regionales del Banco de la Provincia de Buenos Aires; Consejos de los Centros Regionales del INTA; Comisión Provincial de Sanidad Animal (COPROSA) Buenos Aires; Comisión Provincial de Sanidad Animal (COPROSA) Santa Fe; Elevadores Terminales del Puerto de Quequén (Buenos Aires); Elevadores Terminales del Puerto de Buenos Aires; Elevadores Terminales del Puerto de Ingeniero White (Bahía Blanca); Estaciones Experimentales Agropecuarias del INTA; Fundación para el Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa General López sudeste FU.CE.FA. G.L. S.E.; Fundación para el Desarrollo (Municipalidad de 25 de Mayo - Buenos Aires); Fundación Rauch Erradicación Fiebre Aftosa; Fundación para la Lucha Antiaftosa (FUNDAF) Gral. Pueyrredón - Buenos Aires; Fundación para el Desarrollo de la Patagonia (FUNPATAGONIA); Fundación Tandil de Lucha Contra la Aftosa (FUNTALA); Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA); Junta Consultiva de la Comisión Pro Estudios Universitarios de la Cámara Económica de Tres Arroyos; Mesa Agropecuaria de la Provincia de La Pampa; Mesa Agropecuaria Provincial (Buenos Aires); Mesa de Ganados y Carnes; Mesas Agropecuarias Provinciales; Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); Terminales Portuarias de Buenos Aires, Quequén y Bahía Blanca, Banco de la Provincia de Buenos Aires; Bolsa de Cereales de Buenos Aires; Bolsa de Cereales de Rosario; Cambio Rural. Internacionales: Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR; CIAGA - Confederación Interamericana de Ganaderos y Agricultores; CIC y P - Consejo Interamericano de Comercio y Producción; Club Europa Argentina; Comisión Mixta Argentino-Alemana; Comité Argentino-Chileno; Comité de Asesoramiento del Centro de Recuperación de Archivos Históricos Latinoamericanos; Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés Sector Argentino; Comité para el Estudio de Asuntos Internacionales (U.B.); FE. PA. LE. - Federación Panamericana de Lechería; FIEL - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas; FIPA - Federación Internacional de Productores Agropecuarios; Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR -Sección Argentina-; MERCOSUR; OPIC - Oficina Internacional Permanente de la Carne; Tribunales Arbitrajes del MERCOSUR; Fundación Saburo Okita.

²⁵⁴ MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones...”; op. cit., pág. 315.



redistribuir esas ocasiones de acceso. La alteración de estos modos de representación –estableciendo mecanismos electivos, por ejemplo- supondría cambios en los recursos de poder de que disponen las organizaciones. Esta estructura de representación, por otra parte, asegura la posibilidad de acceso relativamente homogénea, ya que todas las entidades, de una manera u otra, participan en los mecanismos establecidos.

Esa dinámica tiene impactos adicionales sobre las entidades. Se multiplican los ámbitos en que deben intervenir sus representantes. Como consecuencia, su estructura se complejiza. Deben emitir opinión sobre cuestiones dispares. Ello exige contar con apoyos técnicos. Resulta imprescindible avanzar en la formalización. Sus elencos de conducción se hacen más nutridos y se reclama la participación de un mayor número de miembros en consejos y comisiones, a la vez que en los niveles locales y provinciales se produce el mismo efecto.

Coincidimos con Martínez Nogueira en que el Estado debe hacer frente a la exigencia de alcanzar una mayor comprensión de la creciente complejidad del sector y de las relaciones en que éste interviene. La multiplicación de las instancias de intervención, la proliferación de ámbitos de participación corporativa y la diversidad de políticas e instrumentos que debe formular y administrar, hacen que las necesidades de coordinación se acrecienten.

2.3. Caracterización del empresariado del sector máquina-herramientas

Toda vez que no han podido ser detectados estudios específicos del empresariado del sector MH, para realizar una adecuada caracterización del mismo es necesario ubicar al sector en el contexto de los sectores productivos, a fin de aprovechar las descripciones y análisis efectuados para un espectro empresarial y productivo más amplio, primero el industrial y luego el metalmecánico, desde donde se inferirán –entre otros elementos- las características del sector en estudio.

Siguiendo a Adriana Cicaré²⁵⁵ entendemos como sector metalmecánico al conjunto de bienes comprendidos en la Div.37 y la mayor parte de los de la Div.38 de la C.I.I.U.. De este modo, *“el sector comprende una variada gama de productos entre los cuales se encuentran: básicamente, bienes de capital –máquinas herramientas, máquinas agrícolas, equipos de transporte, etc.- y algunos bienes de consumo –ej. electrodomésticos”*.

Desde el momento que los bienes de capital dan lugar a la formación de la infraestructura necesaria para la generación de otros bienes y servicios –ésta es una de las ramas que se denominan de “engineering products”-, la importancia del sector en la economía es vital. Al corporizar *“una parte significativa del progreso tecnológico (...) actúan como una poderosa correa de transmisión de las innovaciones técnicas en la economía de un país”*²⁵⁶.

²⁵⁵ CICARÉ Adriana, “MERCOSUR. Asimetrías y Competitividad: Estudio del Sector metalmecánico”, en: Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, Vol. II, UNR, 1995, pág. 51.

²⁵⁶ CICARÉ Adriana, citando a CHUDNOVSKI D., LOPEZ A. Y PORTA F., “Ajuste estructural y estrategias empresariales en Argentina, Brasil y México. Un análisis comparativo de la industria petroquímica y de máquinas-herramientas”, CENIT AT 11, Feb.'93, pág.44.



La producción de máquinas herramientas forma parte de la industria de maquinarias y equipos, una rama de gran importancia en el comercio internacional, que además se caracteriza por un alto grado de comercio intra-industrial²⁵⁷.

El sector muestra características muy heterogéneas:

- Tradicionalmente era una industria intensiva en uso de mano de obra muy calificada. Ahora, cuando el sector ha sido afectado por la transformación tecnológica mecatrónica, la situación se mantiene
- Desde el punto de vista empresarial también es heterogéneo: Existen desde empresas pertenecientes a corporaciones transnacionales, hasta empresas unipersonales

En América Latina los únicos productores de MH reales son Argentina y Brasil, ya que la producción de México es ínfima.

2.3.1. El sector en el MERCOSUR

La conformación del sector en Brasil se produjo en la década de 1930 y en Argentina en torno a 1945. En ambos casos se trató de una industria tradicional, de copia y adaptación. Los empresarios iniciales eran inmigrantes italianos. En la vinculación del sector con los formadores de políticas se advierte una relación ambigua, ya que los policy makers querían tener una industria de bienes de capital, pero, por otra parte, querían acelerar el proceso de sustitución importando MH.

El desarrollo es paralelo hasta que, en 1978, Argentina dispone una abrupta apertura que genera una crisis; entre 1982 y 1990 hay un marco regulatorio de protección, en tanto que en Brasil hay un enorme crecimiento protegido que perdura hasta que en los '80 se produce una grave crisis sin apertura -la reforma tarifaria de Sarney-. En los '90 se produce un marco crecientemente convergente de estabilidad con ancla monetaria. La importación de bienes de capital es saludada como un gran suceso porque permitirá producir para nivelar la balanza.

Con relación al crédito disponible para el sector, mientras Argentina no tuvo durante mucho tiempo, actualmente el Banco Nación y el Banco Provincia tienen líneas para el sector. Por su parte, en Brasil, desde 1964, el BNDES tiene disponibilidad, reducida en diciembre de 1998 en el marco de la crisis.

En materia de comercio internacional también hay diferencias, Argentina exporta al MERCOSUR y Brasil a la UE –en realidad, filiales de empresas alemanas exportan a Alemania-.

Las principales diferencias entre Brasil y Argentina con relación a los actores empresariales están referidas al tamaño y propiedad de la empresa²⁵⁸. En Brasil desde el principio se establecieron muchas firmas internacionales -principalmente de origen alemán y suizo, y también algunas italianas y americanas-²⁵⁹, las empresas líderes son subsidiarias de firmas extranjeras y las empresas de tamaño medio producen bienes más simples y no tienen acceso a los mercados de los países más avanzados²⁶⁰. En Argentina, por su parte, las empresas son de *“perfil genuino argentino. Han costado*

²⁵⁷ ERBER Fabio, CHUDNOVSKI D., “El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de máquinas herramientas”, BID-INTAL, 1998. Resumen ejecutivo, pág. 2.

²⁵⁸ ERBER F., CHUDNOVSKI D., “El impacto del MERCOSUR...”, op. cit., pág.3.

²⁵⁹ Entrevista realizada al Ing. Gregorio Hernández, CARMAHE.

²⁶⁰ ERBER F., CHUDNOVSKI D., “El impacto del MERCOSUR...”, op. cit., pág.5.



*mucho esfuerzo de los pioneros, principalmente españoles e italianos*²⁶¹. La estructura industrial está dominada por pymes²⁶² y en ella no hay proveedores especializados por problemas de escala por lo que tampoco se puede construir una red de subcontratación²⁶³.

En el relevamiento periodístico realizado se ha podido detectar la existencia de dos Cámaras empresariales nacionales: la Cámara Argentina de Máquinas Herramientas –CARMAHE- y la Asociación de Fabricantes de Máquinas Herramientas –AFMAHE-. Erber²⁶⁴ informa de la existencia de una Cámara Regional Empresaria –CIMS- conformada por la AFMAHE, de Argentina, y la ABIQNUQ, de Brasil.

2.4. Las organizaciones del sector industrial

2.4.1. La evolución de la representación de los intereses industriales en la República Argentina

Un dato muy significativo de los sistemas de representación de los intereses funcionales en el país ha sido la permanente fragmentación de los intereses industriales, a pesar de los intentos de líderes gremiales, destacados industriales y hombres de gobierno por lograr la agregación de los industriales en pocas entidades de cúpula que fueran muy representativas.

Sin embargo, este dato no surge si se observa la estructura formal-institucional de la asociación de los intereses industriales. En efecto, existe una asociación –la UIA- que actualmente agrega, en carácter de socios plenarios activos, a 100 organizaciones²⁶⁵ – 81 cámaras sectoriales y 19 federaciones territoriales- y, como adherentes, a 115²⁶⁶ -empresas y asociaciones empresariales-. En un marco que varía según la fuente consultada, se puede afirmar que la UIA cubre alrededor del 90% del total de las grandes empresas del sector industrial, el 70% de las pequeñas y medianas, el 90% de la producción del sector y el 90% de la mano de obra ocupada por el mismo sector.

La Unión Industrial, creada a fines del siglo pasado, fue indiscutiblemente durante 50 años la organización más importante de los industriales argentinos. Pero, sin embargo, no fue la única. En 1916 se funda la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción. En la década del '30 surge la Federación Argentina de Entidades Defensoras del Comercio y de la Industria -como protesta frente a la política impositiva del gobierno-, cuyos representados, en su mayor parte, eran empresas pequeñas y medianas.

Cuando Perón se hace cargo de la Secretaría de Trabajo, la entidad que asumía la representación de los industriales era la Unión Industrial. Desde el inicio, las relaciones entre Perón y la UIA fueron conflictivas. *“Según la UIA, Perón desoye la colaboración de la Unión Industrial, entendiéndose directamente con empresas o sectores industriales”*²⁶⁷. En la hipótesis de que este estilo de vinculación entre gobierno y actores empresariales fuera, en ese momento, novedoso, demostró ser muy vital, ya

²⁶¹ Entrevista realizada al Ing. Gregorio Hernández, CARMAHE.

²⁶² Entrevista realizada al Lic. Gastón Grinblatt.

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ ERBER Fabio, Seminario realizado en el INTAL en diciembre de 1998.

²⁶⁵ Unión Industrial Argentina (UIA), Anuario '99, “Sin industria no hay nación”, pág.83.

²⁶⁶ Idem, pág.89.

²⁶⁷ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op.cit., pág.103.



que se lo detecta en la encuesta realizada en esta investigación –ver Capítulo VI, puntos 10, 16, 21 y 22-.

A comienzos de 1945, Perón pretendía convertir a la Unión Industrial en la contrapartida de la CGT, para lo cual el gobierno propuso formar una comisión -compuesta por 6 miembros de la UIA, 6 industriales ajenos a la misma y 3 representantes del Estado- cuya misión sería, fundamentalmente, reformar los estatutos con vistas a promover la agremiación de todos los industriales. La UIA no aceptó la propuesta. Con ello, el distanciamiento entre Perón y la UIA se profundizó²⁶⁸. Al asumir el peronismo, el gobierno dispuso la intervención de la entidad.

Entonces, un grupo de empresarios ex miembros de la UIA, junto a integrantes de la Bolsa de Comercio y de la SRA, preocupados por la falta de representación gremial del empresariado fundaron la Asociación Argentina de la Producción, de la Industria y del Comercio –AAPIC- que posteriormente se denominó Confederación Económica Argentina –CEA-.

Desde el interior comienza a gestarse una nueva organización que se concreta en mayo de 1950 con la firma del Acta de Catamarca. El propósito allí expresado es el de constituir un organismo de carácter nacional, genuinamente representativo de la producción, industria y comercio. La nueva organización se llamó Confederación Argentina de la Producción, de la Industria y del Comercio –CAPIC-.

A fines del '51 comienzan las negociaciones para la fusión de CEA y CAPIC. En diciembre se constituyen las comisiones directivas provisorias de las distintas confederaciones. En ellas participaron también dirigentes de la SRA.

Finalmente, en agosto del '53 se realiza la asamblea de constitución definitiva de la CGE y de sus confederaciones: Producción, Comercio e Industria, y se elige como presidente de la misma a José Gelbard, quien sintetizó de la siguiente manera los objetivos de la CGE: *“El empresario del interior se incorporaba a las nuevas luchas nacionales, en la misma medida que el movimiento empresario del que formaba parte encaraba los grandes problemas nacionales”*²⁶⁹.

Este estilo organizativo es novedoso para los actores empresariales de nuestro país. Merece ser destacado el hecho que, desde la creación de la CGE, hay organizaciones de tercer grado –las confederaciones- y aún de cuarto grado –la propia CGE-, en tanto la UIA es de segundo grado –federación- y la SRA de primer grado –asociación-. Este esquema organizativo se ha mantenido en todas ellas hasta el presente.

A pesar de la incorporación del sector industrial en el ámbito de la CGE, se agudizan en este período las contradicciones y tensiones internas del mismo sector, entre empresarios grandes y pequeños, porteños y del interior, peronistas y no peronistas²⁷⁰.

En 1955, con el derrocamiento de Perón, la CGE fue disuelta y la UIA rehabilitada. En 1958, Frondizi restituye la personería a la CGE. A raíz de ello, las entidades de vieja tradición liberal decidieron constituir una institución de cuarto grado capaz de enfrentar en el plano corporativo a la CGE -por su estructura organizativa, la CGE podía asumir la representación de distintos intereses: industriales, comerciales y agrarios, en tanto

²⁶⁸ Idem.

²⁶⁹ Idem, pág.104.

²⁷⁰ ALBERTI Jorge y CASTIGLIONI Franco María, “Política e ideología en la industrialización argentina”, en: Organización Techint Nº 239, noviembre-diciembre, 1985, pág.10.



entidades como la UIA, la SRA o la Cámara de Comercio sólo podían asumir representaciones sectoriales-. Se constituye así la Asociación Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres –ACIEL-. Se reiteran aquí las contradicciones del período anterior, en tanto la resucitada CGE era mercadointernista y dependiente de la acción del Estado, la UIA estaba asociada a los grandes intereses agrarios y financieros²⁷¹.

Durante la década del '60 CGE y ACIEL compitieron por la representación del empresariado argentino. Se diferenciaban no sólo en sus posiciones económicas, sino también en sus concepciones acerca de la organización gremial.

En el campo económico la ACIEL adhería con gran fervor a los principios del liberalismo económico. La CGE, por el contrario, consideraba que había que lograr un pacto social entre obreros, empresarios y Estado para constituir un Consejo Económico Social cuya tarea fuera la de discutir, elaborar e implementar la política económica.

Ambas entidades también disentían acerca del papel que debía jugar el capital extranjero. Para ACIEL, la presencia del capital extranjero era un hecho auspicioso, un factor de progreso, y no dudaba acerca de sus virtudes para vitalizar la economía. En cambio, en sus principios programáticos la CGE previene contra los procesos desnacionalizantes y aconseja orientar la inversión extranjera hacia las prioridades fijadas por los argentinos, como medio de asegurar la soberanía del país.

Tanto en ACIEL como en la UIA las empresas extranjeras radicadas en el país y afiliadas a esas asociaciones podían aspirar a participar en la comisión directiva de las mismas, y de hecho lo hacían. La CGE, por restricciones estatutarias, no tuvo a lo largo de su trayectoria dirigentes de empresas extranjeras en su comisión directiva. Las empresas extranjeras podían estar afiliadas a la confederación, pero no podían aspirar a dirigir la entidad. *“Esta posición se fundamentaba en el temor de que las entidades gremiales terminaran siendo controladas por empresas extranjeras, perdiéndose de esta manera uno de los instrumentos fundamentales para defender la economía del país”*²⁷².

En el plano organizativo se destacan también otras diferencias entre ambos núcleos empresarios. ACIEL sostuvo siempre el principio de la independencia de sus entidades adheridas y defendió el derecho de la libertad de agremiación, argumentando que la *“tendencia a canalizar opiniones por un solo conducto provoca su deformación unilateral y facilita la caída en prácticas obsecuentes o dirigistas propias de gobiernos totalitarios”*²⁷³. La CGE sostenía que debía existir una única entidad empresaria en la que tuvieran representación todas las empresas agropecuarias, industriales y comerciales. El esquema organizativo propuesto era el siguiente: las cámaras se nucleaban en organismos regionales de segundo grado, las Federaciones Económicas de las provincias y de la Capital Federal; las Federaciones Regionales, a su vez, enviaban representantes a las Confederaciones; y las tres Confederaciones -de la Producción, Industria y Comercio- conformaban la Confederación General Económica²⁷⁴. En la Confederación de la Industria –CI- la representación era tanto por ramas como por regiones, en tanto que en la UIA las cámaras asociadas eran

²⁷¹ Idem, pág.11.

²⁷² ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.105.

²⁷³ CUNEO Dardo, “Comportamiento y crisis de la clase empresaria argentina”, Ed. Pleamar, 1966.

²⁷⁴ Este esquema organizacional de la CGE y sus confederaciones –CGI, CGP y CGC- es el vigente en la actualidad.



representantes de distintas ramas o sectores de la industria, teniendo también un gran peso, incluso en la dirección de la entidad, las empresas afiliadas a título individual.

El punto crucial de las diferencias entre la CGE y la UIA era el que se refería a los criterios para medir la representatividad de ambas organizaciones, ya que cada uno se arrogaba la representación del conjunto del sector industrial y pretendía tener el monopolio de la representación de los intereses industriales²⁷⁵. En tanto la CGE sostenía que ésta se debía medir por la cantidad de entidades afiliadas –criterio que la favorecía por su arraigo en el interior del país-, ACIEL sostenía que lo importante era el peso económico de sus asociados, por ello la UIA proponía que la medición se hiciera con los siguientes indicadores: personal ocupado, ventas, sueldos y jornales pagados, valor de la producción. De acuerdo a ellos, la UIA representaba a principios del '70 el 90% de las ventas industriales, el 95% del personal ocupado, el 96% de los sueldos y jornales pagados y sus afiliados contribuían con el 90% del valor de la producción industrial.

Esta discusión se extendió durante toda la década del '60. Al iniciarse los años '70 los acontecimientos políticos precipitaron la resolución del conflicto, provocando la disolución de ACIEL y el efímero triunfo de la CGE.

A comienzos de la década del '70 la organización metalúrgica ADIM se separa de la UIA, argumentando que la entidad ya no representaba a los industriales. Los metalúrgicos sostenían que era necesario abrir el estrecho círculo de la UIA dando cabida a los distintos sectores industriales y regiones del interior del país. También objetaban la participación de empresas multinacionales en la dirección de la UIA, sosteniendo que los representantes de estas empresas no tenían suficiente autonomía para tomar decisiones que pudieran comprometer políticamente a las empresas²⁷⁶.

Los metalúrgicos se reincorporaron al año siguiente, después de haber logrado que se reformara el estatuto. Los dos cambios fundamentales fueron dar mayor participación a las regiones y restarle fuerza a las empresas que participaban individualmente en la UIA.

En junio de 1973 el cambio de actitud de la UIA se observa también en sus intentos de acercarse a la CGI para negociar su fusión con esa entidad. Habría que esperar hasta mediados de 1974 para que este acuerdo se materialice. Mientras tanto –quizá como consecuencia de cierta actitud del gobierno de prestar poca atención a los reclamos que provenían de la UIA- muchas cámaras pidieron su desafiliación a ella u optaron por la doble afiliación. A la UIA se le planteó, entonces, un doble problema: por un lado, se estaba produciendo una suerte de vaciamiento por este pasaje de cámaras a la otra central empresaria y, por el otro, estaba quedando al margen de ciertas decisiones importantes de política económica al no tener participación en ciertas instancias de decisión donde sí participaba la CGE.

Finalmente, el 3 de agosto de 1974, ambas entidades se fusionaron dando lugar a la Confederación Industrial Argentina –CINA-. Esta nueva entidad adherirá a la CGE, asumiendo la representación del sector industrial, y tendrá carácter federativo y sectorial. Su integración quedará sujeta a normas que garanticen un proceso democrático interno.

²⁷⁵ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, "Intereses industriales...", op. cit., pág.106.

²⁷⁶ Idem, pág.107.



El golpe militar de marzo de 1976 disolvió la CGE y todas sus confederaciones, dejó sin efecto la fusión de la CGI con la UIA y restituyó a ésta su personería y sus bienes.

En primer lugar, la política económica formulada e implementada por el equipo del Dr. Martínez de Hoz determinó una efectiva fragmentación, dispersión, y hasta redefinición de los intereses industriales. *“Con la implementación de las reformas financieras y de la apertura económica, los empresarios ensayaron una serie de respuestas en las que prevaleció la lógica individual sobre la colectiva”*²⁷⁷.

Desde el punto de vista del comportamiento gremial, la intervención militar de la UIA y la disolución de la CGE llevaron a la casi paralización de las actividades institucionales de cúpula hasta fines de 1980, cuando fue aprobado el nuevo Reglamento General complementario del Estatuto de la UIA. Esta situación favoreció la concentración de las actividades gremiales a nivel de las cámaras y federaciones. Las cámaras se organizan para defender intereses muy puntuales, no sólo frente a su contraparte obrera, a otros sectores propietarios y al Estado, sino también frente a otras fracciones industriales colocadas en eslabonamiento hacia atrás o hacia delante de su propia actividad. La intervención de la UIA y la disolución de la CGE produjeron un fortalecimiento relativo de las cámaras y, en consecuencia, una importante fragmentación y desagregación de los intereses industriales.

El nuevo modelo asociativo se basa en un consejo general compuesto por 240 consejeros, dividido en partes iguales en representaciones territoriales y sectoriales. Este órgano elige de su seno 48 miembros de la Junta Directiva -24 por cada tipo de representación-. A la cabeza de la institución está un comité ejecutivo de 11 miembros, 8 de los cuales son elegidos por la Junta, mientras que Presidente, Secretario y Tesorero son elegidos por el Consejo. Completan el cuadro institucional un comité de encuadramiento y seis departamentos y comisiones para el análisis y determinación de la política de la UIA²⁷⁸.

Este esquema institucional no sólo le da a la asociación más representatividad frente al resto de los actores sociales, sino que implica el ingreso a la misma de enfoques, intereses, temáticas y discursos que, de acuerdo a lo sostenido por Alberti, van a tener que ser aceptados como legítimos dentro del espacio institucional de la UIA y, por ende, tomados en cuenta, representados y defendidos frente al resto de la sociedad²⁷⁹. Estos cambios institucionales revelan tanto una reorientación ideológica del liderazgo industrial argentino como una búsqueda de nuevas modalidades de agregación para incidir colectivamente en el debate político económico.

Con la reorganización de la CGE y sus tres confederaciones después del restablecimiento de la democracia, realizada de acuerdo al esquema organizacional tradicionalmente propuesto por esas entidades y en el marco de un discurso que las reivindica representantes de la pequeña y mediana empresa nacional, se reimplanta en el país el esquema fragmentado de representación del empresariado industrial.

Recientemente –septiembre de 2000- se ha dado un paso significativo en pos de la unificación de las entidades representativas de la pequeña y mediana industria, con la

²⁷⁷ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.111.

²⁷⁸ Actualmente los Departamentos son doce: de Comercio; de Economía; de Economías Regionales; de Energía; de Legislación; de Medio Ambiente y Tecnología; MERCOSUR; de Política Social; de Educación, Pymi; de Relaciones Institucionales y de Relaciones Internacionales. Conf.: Unión Industrial Argentina, Anuario'99, pág.15.

²⁷⁹ ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.112



creación de la Central Única de las Industrias Pyme de Argentina –CUIPA-, producto de la decisión de fusionar el Consejo Argentino de la Industria –CAI- y la Confederación General de la Industria –CGI-. Hasta el presente, se han realizado reuniones, declaraciones y seminarios conjuntos. No ha habido aún avances concretos en la institucionalización de la decisión adoptada.

2.4.2. Fragmentación y debilidad institucional

En Argentina existió durante mucho tiempo una diferencia crucial entre la representación de los intereses industriales y la de los intereses agropecuarios. Estos últimos lograron mantenerse unidos con mucha mayor eficacia, mientras que la fragmentación es una característica importante de la representación industrial²⁸⁰.

Históricamente se observa una permanente fractura ideológica entre distintos intereses industriales objetivamente divididos en base al origen del capital, al tamaño de las empresas y a su localización. Esta fractura ideológica, más allá de la objetiva diversidad de intereses, ha sido fuente permanente de conflictos intrasectoriales y ha restado poder colectivo al sector industrial con relación a otros sectores funcionales y, sobre todo, al Estado. Con respecto a este último, la posición del sector industrial ha sido de acentuada dependencia y debilidad. Por su parte, el Estado ha penetrado sistemáticamente en las grietas de las asociaciones industriales, logrando en muchas oportunidades orientarlas, condicionarlas, enfrentarlas y dividir las, aún cuando la retórica hablaba a favor de una política de unificación y cohesión del sector industrial. Esta relación de dependencia y su correlato de división horizontal ha colocado al empresariado industrial en una posición defensiva, y no propositiva, frente al Estado. El problema no es “no entrar en política” sino cómo representar políticamente los intereses industriales en forma autónoma frente a otros intereses y ante el Estado.

Cabe preguntarse cuáles son las raíces estructurales de la fragmentación de los intereses industriales. Es probable que ellas se encuentren en la estructura económica argentina, caracterizada por una alta heterogeneidad y escasa capacidad de acumulación y por una estructura productiva industrial escasamente integrada, con poca capacidad para competir en el mercado internacional y tecnológicamente dependiente del exterior. El funcionamiento de este tipo de economía está sujeto a fuertes desequilibrios determinados por los cambios en su relación con el exterior y de política económica. Asimismo, plantea una permanente contradicción entre racionalidad microeconómica y racionalidad colectiva cuyas consecuencias revierten en el plano organizativo.

Las estructuras organizativas parecen no responder suficientemente a los desafíos planteados por la redefinición institucional, al aumento de la representatividad y a la diversidad de los intereses representados. El desarrollo organizacional, conceptualizado en términos de: a) expansión de un aparato tecno-burocrático; b) diferenciación de roles y funciones y de su correspondiente integración para el logro de objetivos comunes; y c) autonomía relativa en cuanto a recursos y a las específicas demandas de los miembros individuales de cada asociación, es extremadamente bajo. Esta observación vale no sólo para las cámaras y federaciones, sino, sobre todo, para la UIA.

²⁸⁰ FODOR Jorge, “Notas para la economía política de la industria argentina”, en: Organización Techint Nº 239, noviembre-diciembre, 1985, pág.32.



Si es verdad que el tipo de organización muestra la lógica con que se intentan alcanzar los objetivos, el hecho de que muchas instituciones no sean capaces de aportar estadísticas o información mínima con respecto a la propia institución²⁸¹ muestra que se han estructurado más como elementos para presionar al Estado que como ámbitos institucionales de intermediación de intereses y como portavoces de los mismos. Este esquema de representación sólo puede ser funcional para los intereses con “fácil” acceso al Poder Ejecutivo.

2.5. La organización del empresariado en Argentina como condicionante

La evolución de los sistemas de organización del empresariado en la Argentina y su vinculación con el Estado está marcada, desde la fundación de la primera asociación de intereses -la Sociedad Rural Argentina, en 1866- hasta la actualidad, por un corte preciso que la divide en dos períodos distintos. Hasta 1946 su característica es la posición hegemónica ocupada por la SRA en la sociedad argentina, por su gravitación en el ámbito del Estado y en la formulación de su política económica.

El escaso desarrollo industrial del país hasta la segunda guerra mundial y la consiguiente baja diferenciación social e institucional de los principales intereses de la sociedad, determinaron la existencia de una estrecha relación e interdependencia entre las asociaciones de intereses de las fracciones sociales dominantes -en especial de las representadas en la SRA-, las instituciones del Estado y los grupos informales de mayor poder y prestigio social.

La homogeneidad objetiva de sus intereses se engarzaba con un discurso ideológico, inspirado en los principios generales del liberalismo, que se constituyó en el período de formación de la sociedad argentina, hasta 1930, en su ideología oficial y legítima. Su fuerza económica y su autoridad política encontraban justificación en la imagen pública que identificaba sus intereses sectoriales con los intereses generales del país.

A partir de ese momento, no sólo los intereses agrarios fueron perdiendo su posición hegemónica, sino que, en directa relación con los cambios, otros intereses funcionales, en particular el de la industria no tradicional y el de los trabajadores, se fueron diferenciando y articulando en una notable pluralidad de asociaciones. Desde entonces se instauró una compleja dinámica política entre actores civiles, militares y el Estado, en la cual tuvieron destacada actuación las asociaciones de intereses funcionales.

Las características de los sistemas de representación de los intereses en la Argentina, según este concepto, revelan una permanente alta heterogeneidad estructural. En efecto, en tanto los grandes intereses agrarios se encuentran nucleados en una organización nacional centralizada -SRA-, con capacidad de liderazgo sobre sus afiliados y de orientación ideológica liberal, los intereses industriales, a pesar de la existencia de una asociación, la UIA, que agrega casi el 90% de la producción industrial del país, se encuentran ideológicamente diferenciados y organizativamente fragmentados en múltiples asociaciones, en muchos casos en competición entre ellas, reflejando de esta manera una orientación pluralista.

²⁸¹ Este equipo no ha podido, por ejemplo, acceder al padrón de asociados de la CGI. Su presidente, en forma personal, manifestó que “se trata de información interna”. El motivo del requerimiento era establecer documentadamente -frente a los casos de doble participación en las centrales industriales- el encuadramiento de CARMAHE y AFMAHE, las dos cámaras del sector máquina-herramientas.



Así, la matriz ideológica de la SRA es liberal, la que caracteriza a los intereses industriales es pluralista, mientras que la estructura sindical fue concebida sobre la base de una concepción ideológica de inspiración corporativa.

La falta de un espacio ideológico común, presupuesto indispensable para las mediaciones entre los grandes intereses funcionales de la sociedad, desplaza la dinámica conflictual entre esos intereses hacia el ámbito del Estado.

La relación entre intereses socioeconómicos y el sistema de los partidos políticos no ha tenido correspondencia ni articulación sistemática.

En este sentido, Alberti, Golbert y Acuña expresan que *“Los intereses funcionales que no se han sentido representados políticamente en las instituciones del Estado, han privilegiado la acción directa sobre el ejecutivo y sus órganos y sobre los aparatos burocráticos, en lugar de contribuir al desarrollo de un marco institucional de mediaciones políticas e intermediación de intereses que vinculara Estado (Parlamento), partidos y asociaciones de intereses socioeconómicos”*²⁸². Poniendo estas afirmaciones en los términos utilizados por Viguera²⁸³: no pudiendo incidir en las “politics”, operan sobre las “policies”.

3. La participación de las organizaciones empresariales argentinas en el MERCOSUR *

El punto de partida del análisis propuesto en esta parte es la definición de participación alcanzada por Errandonea²⁸⁴, para quien participación es *“el derecho a influir en la toma de decisiones”*. Entonces, cabe preguntarse: ¿participan las organizaciones empresariales en la toma de decisiones en el MERCOSUR?. Si se verifica que algunas entidades participan, ¿puede con ello considerarse representado todo el espectro empresarial?

La primera cuestión es precisar el concepto “organizaciones empresariales”. La generalidad de los autores que se ocupan del tema²⁸⁵ no distingue empresas de cámaras empresariales al tratar la participación del empresariado en los ámbitos decisorios. Entendiendo que los intereses de unas y otras son diversos, así como que las consecuencias esperables de la acción en el primer caso incidirán directamente en el actor, en tanto que en el segundo se socializarán en el sector representado, en este trabajo se enfatiza en la distinción.

Cabe hacer aquí algunas precisiones metodológicas:

* La autoría de esta parte corresponde a Noemí Olivera.

²⁸² ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.100.

²⁸³ VIGUERA Aníbal, “La acción política de los empresarios en América Latina”, en: Ecuador Debate, Nº38, Ecuador, agosto de 1996, pág.167.

²⁸⁴ ERRANDONEA Alfredo (h), “Hacia una definición...”, op.cit., pág.87.

²⁸⁵ Entre ellos: HIRST Mónica. “Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición”, Editorial Norma, Argentina, 1996; GIACALONE Rita, “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR”, en: Aldea Mundo, Año 2 Nº6, octubre 1998-abril 1999, Venezuela; GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”. <http://www.icd.org.uy/MERCOSUR/informes/cefir.html>



- Las decisiones sobre las cuales se evalúa la influencia o no de los actores estudiados son las relacionadas con el diseño y avance del proceso integrativo y no con la inserción comercial en el mercado ampliado.
- Se parte del reconocimiento de la existencia de tres segmentos empresariales – transnacionales, grandes grupos nacionales, pequeñas y medianas empresas- en condiciones de participar en el mercado regional, aún cuando en el articulado de creación del MERCOSUR y en la conformación de los Grupos de Trabajo no hay ninguna referencia a las modalidades necesariamente diferenciadas de inserción de las empresas locales según tamaño o nivel de presencia en el mercado, de acuerdo con lo expresado anteriormente²⁸⁶.
- El análisis se limita al caso argentino, con especial atención a las organizaciones representativas de los sectores lácteo y de máquinas herramientas.
- No desconociendo que los asociados a las organizaciones empresariales provienen de diversos estamentos, se atribuye a cada una de ellas la representación del sector predominante en su seno –tal el caso de la UIA-, organización de segundo grado que, teniendo un Departamento PyMI – pequeña y mediana industria-, debe ser considerada representante de los intereses de la gran empresa, aún cuando coyunturas políticas favorezcan la elección de integrantes del sector Pyme para encabezarla, como en la actualidad.

3.1. Algunas alternativas sobre la participación

Para aproximarse a dar respuesta a los interrogantes formulados es necesario efectuar previamente algunas precisiones de índole semántica, con el propósito de fijar los alcances conceptuales dados en este trabajo a los términos Grupo de Interés, Grupo de Presión y Lobby, de uso habitual cuando se estudia la participación social, en particular la actuación ante los poderes públicos, a los que los diversos autores asignan significados con matices diferenciales.

A tal fin, siguiendo a Carnota²⁸⁷, se adoptan las siguientes definiciones:

- **GRUPO DE INTERÉS:** Conjunto de individuos que, sobre el fundamento de una comunidad de actitudes -interés u opinión-, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan de manera directa o indirecta a otros actores o instituciones de la vida social.
- **GRUPO DE PRESIÓN:** El Grupo de Interés cuando despliega una acción encaminada a incidir o gravitar en el medio político, es decir, sobre las instituciones del poder público o, en definitiva, sobre la voluntad psicológica de los detentadores del poder.
- **LOBBY:** Constituye la representación del Grupo de Presión frente al Congreso -y, por extensión, también ante la Administración Pública-.

Si se parte de esta distinción entre Grupo de Interés, Grupo de Presión y Lobby, sindicatos y cámaras empresariales están conceptualmente comprendidos en el primer

²⁸⁶ OLIVERA Noemí Luján, "Actuación mercantil de las Pymes en el MERCOSUR", en: Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, Año 29, Nº169 a 174, Depalma, Argentina, 1996, pág.468, con cita de: ROFMAN Alejandro, "Estrategias alternativas frente al desafío del MERCOSUR", en: CICCOLELLA Pablo, FERNANDEZ CASO María Victoria, LAURELLI Elsa y ROFMAN Alejandro, "Modelos de Integración en América Latina. Desafíos y alternativas en la construcción de un nuevo territorio latinoamericano", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993, pág.73.

²⁸⁷ CARNOTA Walter F, "La expansión de los "lobbies" en Estados Unidos y en Europa Occidental", en: El Derecho, Tº143, 1991, pág.931.



agrupamiento, en tanto que Grupo de Presión y Lobby responden, aquí, a modalidades de actuación del Grupo de Interés.

Cabe preguntarse si resulta legítimo incluir en esta definición a los grandes grupos económicos nacionales y las empresas transnacionales –individualmente consideradas–, ya que si bien *“expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan de manera directa o indirecta a otros actores o instituciones de la vida social”*, lo hacen exclusivamente en interés propio y no en el de una comunidad representada. Entonces, más que “grupos de interés”, serían “actores interesados”, que actúan como “grupos de presión” y/o por “lobby”.

3.2. La cuestión en el MERCOSUR

Ahora bien, si participar es tener “el derecho a incidir en la toma de decisiones” la posibilidad de participación formal de estos actores debería transitar por su reconocimiento explícito en carácter de Grupos de Interés y, en consecuencia, la asignación a ellos de roles en las negociaciones del MERCOSUR.

Sin embargo, el diseño institucional del MERCOSUR no prevé tales extremos, toda vez que responde a un esquema intergubernamental. El único ámbito en el que, desde la reunión de Ouro Preto a fines de 1994, está prevista la participación formal de los actores del sector productivo es el Foro Consultivo Económico y Social. Cabe agregar que, en tanto *“su principal función sería dar mayor organicidad y sentido regional a los intereses empresariales”*²⁸⁸, tal como su nombre lo indica, el Foro sólo tiene un carácter “consultivo”.

La relevancia del rol del sector privado, ha sido resaltada por diversos autores. En este sentido, Nofal sostiene *“el segundo problema –el primero es la calidad de los actores del sector público- surge de la escasa e inefectiva participación del sector privado en la tarea de profundización del MERCOSUR. Una cooperación y participación más activa del sector privado contribuiría a solucionar el cuello de botella que enfrenta la profundización del MERCOSUR como consecuencia de las restricciones derivadas de la insuficiencia de recursos humanos especializados y de las demandas de una agenda técnicamente compleja”*²⁸⁹.

3.3. La relación organizaciones empresariales – Estado

Este estado de cosas lleva a la reproducción en el ámbito del MERCOSUR del estilo de relacionamiento tradicional del Estado argentino con las organizaciones representativas del empresariado, en el que el reconocimiento por parte del Estado del carácter de la entidad permite a ésta el ejercicio de la capacidad representativa²⁹⁰. La convocatoria por el Estado a integrar órganos y comisiones *“–en las que coexisten instituciones de primero, segundo o tercer grado, sin que este hecho provoque oposiciones- permite a estas organizaciones el acceso a la información, a la decisión y a la atención preferente de demandas y planteos”*²⁹¹.

²⁸⁸ HIRST Mónica, “Democracia, seguridad...”, op.cit., pág.196.

²⁸⁹ NOFAL María Beatriz, “Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR: propuestas”, en: Boletín Informativo Techint Nº 294, abril-junio de 1998, pág.46.

²⁹⁰ MARTINEZ NOGUEIRA Roberto, “Las organizaciones corporativas del sector agropecuario”, en: “La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales”, FCE, Argentina, 1988, pág.314.

²⁹¹ Idem, pág.315



Cabe agregar que la situación descripta no se limita a la relación del Estado nacional con las organizaciones empresariales, ya que se repite, al menos en la Provincia de Buenos Aires, donde llega a alcanzar jerarquía legislativa. Allí los organismos mixtos vinculados a la producción, sean de derecho público o de derecho privado -Banco Provincia²⁹², IDEB²⁹³, FOGABA²⁹⁴, entre otros- prevén la participación de las “entidades representativas” o “los intereses agropecuarios, industriales, comerciales, ...” en los respectivos directorios, quedando en manos del Estado provincial la decisión sobre la convocatoria, la que recae sistemáticamente en las mismas organizaciones, que, de ese modo reafirman y revalidan su carácter de “entidad representativa”.

Entonces, más allá que algunas organizaciones participen en comisiones o instituciones para lo cual son invitadas por el Estado, la ausencia de reglamentación genérica de la participación de las organizaciones empresariales al momento de efectuar el diseño institucional conduce, necesariamente, a quienes pretenden la protección de sus intereses sectoriales a actuar en forma de lobby. Esta situación se ve agravada cuando se verifica que el Estado tampoco ha proveído a la reglamentación de esta forma de actuación de estos actores frente a los poderes públicos, como lo han hecho otros ordenamientos, entre ellos el estadounidense y el comunitario europeo -sin embargo, el hecho de que tanto en el sistema estadounidense como en la Unión Europea sea posible detectar reglamentaciones de la actuación de los grupos de presión que genéricamente se tiende a denominar lobby, no debe hacer perder de vista las diferencias existentes entre ambos sistemas-.

En este contexto, resulta comprensible preguntarse, como Hirst²⁹⁵, “*si el interés por una mayor institucionalización de esta representación constituye una verdadera aspiración de este sector, principalmente por parte de sus grupos más poderosos*”. La respuesta negativa explicaría que “*los avances en la institucionalización de la participación empresarial hayan sido mínimos, observándose una clara preferencia por priorizar los canales informales de presión o las prácticas de lobby ya desarrolladas a nivel nacional*”²⁹⁶. Se reproduce aquí la situación descripta por Fodor²⁹⁷ para el nivel nacional, cuando sostiene que “*lo que es seguro es que cada empresa importante no puede arriesgarse a delegar las relaciones con el gobierno a una organización que representa los intereses generales de la industria*”.

La consecuencia inmediata del déficit institucional señalado es “*la clara preferencia*” que muestran los empresarios con intereses en los Estados Parte “*por priorizar –en el ámbito del MERCOSUR- los canales informales de presión o las prácticas de “lobby” ya desarrolladas a nivel nacional*”²⁹⁸.

Se han constituido, a tal fin, tres agrupaciones:

- Grupo Brasil: Establecido en 1994, funciona como un foro informal de debate e intercambio entre ejecutivos de empresas brasileñas en la Argentina;

²⁹² Dec. Ley 9.434/79, y sus modif., art.18.

²⁹³ Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense. Ley 11.807.

²⁹⁴ Fondo de Garantías Buenos Aires Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria. Ley 11.560

²⁹⁵ HIRST Mónica, “Democracia, seguridad...”, op. cit, pág.195.

²⁹⁶ Idem, pág.196.

²⁹⁷ FODOR Jorge, “Notas para la economía política...”, op. cit., pág.32.

²⁹⁸ HIRST Mónica, , “Democracia, seguridad...”, op. cit, pág.196.



- Grupo Cordillera: Reúne a los empresarios chilenos que han invertido en Argentina y se ocupa de articular sus intereses en este país; y
- Grupo Argentina en São Paulo: Creado en junio de 1995, reúne empresarios argentinos con intereses en Brasil.

Un aspecto interesante de este estilo de actuación es que estas agrupaciones de empresarios se conforman para realizar lobby no ya ante las autoridades de su país, sino ante las de los países donde sus integrantes han invertido.

Resta aún la incorporación de un elemento al análisis: las limitaciones que, para el desarrollo de este estilo de participación, afectan a las organizaciones representativas de la pequeña y mediana empresa. Esas limitaciones abarcan un amplio espectro que va desde las restricciones de índole financiera de la organización –reflejo de las de sus asociados-, hasta la dispersión de sus representados -desde física hasta de los intereses-.

3.4. Pluralismo ideológico – pluralismo analítico

A esta altura resulta necesario abordar, entre las diferentes formas de participación, la distinción entre los enfoques pluralistas europeos y estadounidenses efectuada por Graziano²⁹⁹.

Para este autor, en los enfoques europeos la dialéctica entre lo público – Estado- y lo privado –grupos de interés voluntariamente organizados-, en la que, partiendo del reconocimiento implícito de que existen intereses comunes al colectivo aunque la sociedad se divida en grupos, se juegan intereses estructurales, busca alcanzar un equilibrio que ambos reconozcan legítimo en un momento histórico y que satisfaga los intereses comunes.

En el pluralismo estadounidense, en cambio, sólo en la medida en que se entrecrucen los intereses privados con la acción pública, surgirá la necesidad de organizarse para defenderlos. De ahí que una característica de este sistema es que el “lobbying” está en general desprovisto de matices ideológicos. Lo que se busca es *“un intercambio de información e ideas entre el gobierno y socios privados”*. Aquí los intereses y los conflictos son coyunturales. El riesgo de este tipo de comportamiento es la creciente fragmentación de la sociedad.

3.5. ¿Quiénes participan y cómo?

La indagación sobre la índole de la participación empresarial con relación a las negociaciones del MERCOSUR permite advertir que los distintos actores – empresarios, sindicalistas, funcionarios- tienen percepciones diversas sobre sus características y alcance.

El análisis sectorial de las posiciones asumidas por el empresariado argentino se efectuará partiendo de las bases históricas de su representación, ya que el proceso de concentración y desnacionalización causado por las políticas nacionales funcionales a la globalización ha afectado notablemente la composición de esas organizaciones, como se expone más adelante.

²⁹⁹ GRAZIANO Luigi, “Le pluralisme. Un analyse conceptuelle et comparative”, en: Revue Française de Science Politique, Vol.46, Nº2, abril de 1996; citado por GIACALONE Rita, “Los actores sociales...”, op.cit., pág.53.



Las divergencias entre las fuentes empresariales relevadas conduce a reconocer la existencia de opiniones contrapuestas sobre el rol del sector en las negociaciones del MERCOSUR. Un somero relevamiento de algunas de ellas permite establecer una relación entre esas opiniones y los sectores que en estudios anteriores hemos caracterizado como beneficiarios –transnacionales y grandes empresas nacionales- y excluidos del proceso –pequeña y mediana empresa³⁰⁰.

- Santiago Soldatti³⁰¹, exponente notorio de la gran empresa nacional y activo partícipe del proceso privatizador desarrollado en la década del '90, distingue los procesos de ALALC y ALADI del de MERCOSUR, atribuyendo el fracaso de los dos primeros a que *“todo lo hacían los funcionarios y no los empresarios, aunque hubiese participación. Los empresarios no participaban realmente, como ocurre con el MERCOSUR. Allí participaron muy cercanamente el Estado y el empresariado”*³⁰².

- Jorge Secco, gerente general del Centro de la Industria Lechera³⁰³, después de presentarse a sí mismo³⁰⁴ como *“el lobbysta del CIL”*, permite advertir la existencia de otra posición: la de quienes, participando en el comercio desarrollado en el ámbito del proceso, aprovechando de sus beneficios y teniendo activa participación, aún cuando limitada al relacionamiento de organizaciones empresariales casi exclusivamente – Mesa Lechera de los Países del MERCOSUR³⁰⁵-, no participan en los ámbitos institucionales específicos –Foro Consultivo Económico y Social- y tampoco se sienten suficientemente reconocidos por quienes consideran los actores principales del proceso. El entrevistado manifestó que *“los funcionarios –de Cancillería- no tienen buen feed-back con los industriales”*. Sin embargo, cabe señalar que estos actores participan activamente en los espacios referidos al establecimiento de reglamentaciones de índole técnica –Subgrupo 3, Normas Técnicas-

- Desde el sector pyme, por su parte, la generalidad de las opiniones recogidas muestra muy escasa participación. El Dr. Guillermo Draletti, presidente de la Unión General de Tamberos³⁰⁶, representante del sector primario de un sector productivo que ha aprovechado ampliamente de los beneficios del proceso, manifiesta³⁰⁷ que *“no*

³⁰⁰ “MERCOSUR: Estrategias y alternativas de integración”, Investigación realizada por el equipo dirigido por Noemí Mellado. En particular, los resultados de la encuesta realizada en esa investigación, publicados en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año 1, Nº2, Diciembre de 1995, pág.195, como MELLADO Noemí y ALI, María Luciana, “Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas”.

³⁰¹ “Santiago Soldatti: La derrota del Estado”, en: ACHARD Diego y FLORES Manuel, “Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina”, PNUD, FCE, México, 1997, pág. 350. Allí se presenta al entrevistado como importante empresario argentino en actividades petrolíferas, de ferrocarriles, de aguas corrientes, de gas y de telecomunicaciones y activo partícipe del proceso de privatizaciones en Argentina.

³⁰² Idem, pág.355.

³⁰³ El CIL, fundado en 1919, tiene 50 socios, que en conjunto procesan el 85% de la leche producida en Argentina. Los socios abarcan un espectro que comprende desde empresas multinacionales hasta cooperativas y empresas familiares.

³⁰⁴ Entrevista realizada el 9 de septiembre de 1999.

³⁰⁵ Mesa Lechera de los países del MERCOSUR, que tiene dos áreas: Política y Técnica. Lo integran:

- Argentina: CIL, Junta Intercooperativa, SRA (Pellegrina), CITIL (INTI), Escuela Superior de Lechería (Villa María)
- Uruguay: CIL, Multisectorial de Tamberos del Uruguay
- Brasil: Confederación Nacional Agropecuaria
- Paraguay: Cámara de Industriales Lácteos

³⁰⁶ La Unión General de Tamberos, fundada en 1920, representa a tamberos medianos y chicos; pequeñas empresas queseras, cooperativas tamberas y queseras (la mayoría ahora son empresas privadas, pero continúan asociadas).

³⁰⁷ Entrevista realizada en agosto de 1999.



existe un canal gobierno-productores” con relación a la problemática en estudio y que “para la UGT el MERCOSUR es prioritario, pero los socios no están dispuestos a hacer gastos en lobbying internacional”.

Las opiniones transcriptas validan nuestro diagnóstico citado anteriormente, así como la distinción efectuada por Grandi y Bizzozero³⁰⁸ referida a cuáles son los actores que participan en las distintas etapas del proceso integrativo. *“En esta dirección, se constata que las etapas cumplidas en el caso del MERCOSUR han canalizado demandas de distintos actores relacionados con diferentes círculos de influencia: en primer lugar los gobiernos, negociadores, burocracia y algunos grupos económicos; posteriormente parlamentos, centrales sindicales, partidos políticos, pequeñas y medianas empresas, otras organizaciones sociales y en algún modo las fuerzas armadas. Finalmente el pasaje a la unión aduanera ha canalizado demandas sectoriales diversas, relacionadas con prioridades temáticas y con la necesidad de una mayor institucionalización”.* Más adelante, se completa el cuadro: *“Si tomamos el surgimiento del proceso de integración, el primer círculo de influencia estuvo relacionado directamente con el mismo en la formulación y en la negociación por parte de los gobiernos y de las tecno-burocracias, así como en la precisión de los cronogramas de liberalización comercial y definición de productos sensibles por parte de las cámaras empresariales”* –las representativas de las empresas comprendidas en el primer círculo de influencia-. *“En cambio en el segundo círculo, solamente los parlamentos, estuvieron directamente vinculados a los inicios del proceso”.*

Estas opiniones resultan también, coincidentes con los resultados de la encuesta realizada en esta investigación. En ella, dentro del sector empresarial, se atribuye mayor participación a las empresas transnacionales –alto-, le siguen en orden de importancia los grandes grupos económicos nacionales –medio-, las organizaciones sectoriales –medio-bajo- y, por último, las Pymes –bajo- (ver Capítulo VI, punto 16).

En la encuesta, las organizaciones sectoriales (ver Capítulo VI, punto 10) a las que se les asigna un mayor grado de influencia en la toma de decisiones – mayoritariamente ejercida en los espacios de participación formal, los grupos referidos a normas técnicas-, tienen un nivel de participación en el MERCOSUR medio-bajo, lo que es congruente ya que ellas no actúan por sí en el mercado de bienes y servicios transables.

Sin embargo, en las respuestas a las preguntas 21 y 22 aparecen las empresas transnacionales y grandes grupos económicos nacionales como los más consultados, en mérito al reconocimiento de su influencia, por su capacidad de condicionar la economía y las decisiones.

Analizadas las opiniones transcriptas en el marco propuesto por Hirst para caracterizar la actitud del empresariado ante el MERCOSUR, resultan algunos elementos interesantes. Hirst³⁰⁹ distingue tres segmentos en el universo empresarial: las empresas transnacionales, los grandes grupos nacionales y los medianos y pequeños productores. Al primero lo caracteriza por la autonomía de sus decisiones, aún cuando se beneficia del proceso integrativo; al segundo le reconoce haber mostrado agilidad política para posicionarse ventajosamente ante la nueva realidad y del tercero expone que su interés por el proceso de integración está limitado a la capacidad que muestre

³⁰⁸ GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln. “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en: <http://www.icd.org.uy/MERCOSUR/informes/cefir.html>

³⁰⁹ HIRST Mónica, “Democracia, seguridad...”, op. cit. pág.193 y sig.



para vincularse con los dos anteriores en carácter de subcontratista de ellos. En esto último, coincide con la posición sustentada por el Departamento Pymi de la UIA, que focaliza la acción con relación a la pequeña y mediana empresa en el desarrollo de proveedores de la gran empresa, esto es, el fomento de la subcontratación³¹⁰.

Con esta caracterización cobra sentido lo expresado por la autora algunos párrafos más arriba: *“Otro actor relevante en el MERCOSUR ha sido el segmento empresario, que representa los intereses de los grupos económicos de mayor peso o las empresas transnacionales que operan en la subregión”* –cuya desafortunada sintaxis podría inducir a interpretar que para ella en el universo de actores, el segmento empresario sólo representa los intereses de los grupos económicos de mayor peso o las empresas transnacionales que operan en la subregión-. Actor relevante es el segmento empresario que representa los intereses de los grandes grupos económicos.

Ahora bien ¿es válido limitar la posibilidad de inserción de la Pyme en el mercado ampliado al carácter de prestadora en un proceso de especialización intra-industrial? Aceptar esto es afirmar que los únicos actores del mercado –en especial el internacional- son las grandes empresas. Si este fuera el caso, los representantes del sector Pyme sólo deberían ocuparse de los relacionamientos con las grandes empresas y los de éstas de la actuación ante los poderes públicos. La alternativa, al limitar el número de actores, homogeneiza las posiciones, pero excluye del ámbito participativo a la mayoría, convirtiendo a la participación empresarial en oligárquica.

No hay duda de que los encuestados entienden que, en la actualidad, tal como en la anterior encuesta de 1995, la influencia y la participación de las pymes en el MERCOSUR es prácticamente nula –Capítulo VI, puntos 10 y 16-.

Sin embargo, la posición de Hirst no está aislada ni es discordante. Pareciera haber una tendencia a analizar el comportamiento de los actores empresariales desde la perspectiva de la acción desarrollada por cada una de las empresas en defensa de sus intereses. Giacalone³¹¹ circunscribe su análisis de la participación empresarial en el G 3 y aún en el MERCOSUR a las elites empresariales, tanto nacionales como transnacionales. Señala que las *“industrias que exportan hacia los mercados regionales serían entonces las más dispuestas a concentrarse, a transnacionalizarse y a ejercer influencia sobre la política de integración regional”*³¹².

3.6. ¿Participación formal o lobby?

El abordaje de la cuestión planteada impone una aclaración previa. Si bien, en sentido estricto, modernamente³¹³ el lobby es una forma de participación formal de sectores o agrupamientos en las discusiones sobre temas de su interés o que lo afectan directa o indirectamente, en un sistema en el que el lobby no está reglamentado éste aparece como una alternativa a la participación formal. En estos casos, la actividad tendiente al

³¹⁰ Unión Industrial Argentina, Anuario '99, Departamento Pymi, pág.48.

³¹¹ GIACALONE Rita, “Las asociaciones empresariales de Colombia y México frente al Grupo de los Tres: ¿Estado vs. Mercado?”, en: GIACALONE Rita, “G-3 El Grupo de los tres (Colombia, México y Venezuela). Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales”, Editorial Panapo, Venezuela, 1999, pág.153 y sig.

³¹² Idem, pág.166.

³¹³ La generalidad de los autores –entre ellos Mario J. López y Jorge Aja Espil- recepta el desglose entre el “viejo lobby” y el “nuevo lobby”. El primero corresponde a una etapa previa a la Primera Guerra Mundial y se encuentra signado por la corrupción y el soborno. El segundo, en cambio, reúne los caracteres de ostensible, técnico y legal. Conf. CARNOTA Walter, “La expansión de los “lobbies” en Estados Unidos y en Europa Occidental”, en: La Ley, Tº143, pág.931.



ejercicio de influencia sobre las estructuras competentes para la toma de decisiones o la pretensión de hacerlo, de parte de los representantes de las organizaciones potencialmente afectadas, adquiere, no pocas veces para el observador, una carga negativa de la que debe desprenderse al momento de analizar la actividad del lobbyista, si pretende obrar con objetividad.

La segmentación de las opiniones provenientes del empresariado, con relación a la participación del propio sector en las negociaciones del MERCOSUR, permite reconocer la persistencia en el marco del actual proceso integrativo, de los comportamientos históricos descritos por Viguera³¹⁴ como propios del empresariado latinoamericano. A mayor abundamiento y teniendo en cuenta que dos de las opiniones recogidas corresponden al sector agroindustrial, se las confrontó con la caracterización efectuada por Martínez Nogueira³¹⁵ al analizar las organizaciones corporativas del sector agropecuario argentino habiéndose podido reconocer coincidencias entre los estilos de comportamiento descritos por ambos y las manifestaciones en análisis.

Siguiendo la terminología propuesta por el primero de los autores citados se verifica en las opiniones transcritas la posibilidad de distinguir en el obrar empresarial entre *politics* y *policies*, esto es, entre las acciones dirigidas a la conformación del orden social, económico y político en general –*politics*: “la política”- y las que se orientan más directamente en función de las decisiones sobre políticas diversas a implementar por el Estado –*policies*: “las políticas”-.

En principio, siguiendo estos lineamientos se puede afirmar que la divergencia entre las opiniones transcritas responde al distinto posicionamiento en el arco empresarial:

- Quienes contribuyen al diseño de “la política” logran para sí espacios de participación formal.
- Quienes operan sobre “las políticas” a implementar por el Estado, generalmente lo hacen mediante acciones de “lobbying”. Algunos de éstos consideran que la resultante de la presión ejercida es producto de su “participación”.
- Los excluidos del proceso reclaman ser oídos, pero en muchos casos, por diversas razones entre las que no se excluyen las económicas, no aprovechan las posibilidades de participación ofrecidas -bien que sin demasiado entusiasmo³¹⁶- por las estructuras tecno-burocráticas que conducen el proceso.

Estas diferenciaciones sobre las actitudes empresariales nos llevan nuevamente a Graziano, quien analizando el caso europeo, expresa que en la medida que el conflicto es estructural, pueden existir estrategias para socializarlo –llevándolo a la arena pública- o para privatizarlo –buscando ejercer presión sobre el Estado y sus funcionarios, lejos de los medios de comunicación-. El autor asigna el primer comportamiento a quienes no se sienten seguros de ser escuchados y el segundo a quienes están seguros de ser oídos. En las opiniones transcritas, las dos primeras resultan ejemplo de estrategias privatizadoras del conflicto y la última de las socializadoras.

³¹⁴ VIGUERA Aníbal, “La acción política...”, op.cit., pág.167.

³¹⁵ MARTÍNEZ NOGUEIRA, “Las organizaciones...”, op. cit.

³¹⁶ “Para las reuniones preparatorias dentro del país se invita a las Cámaras representativas de cada uno de los sectores industriales ... El encuentro, precisamente, depende de que los sectores privados de los cuatro países quieran hacerlo”. Entrevista al Lic. Esteban Ferreira, Coordinador de la Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial, de la Subsecretaría de Política Industrial de la Nación.



En la encuesta realizada fue posible detectar que los empresarios, que tienen el mayor nivel de influencia en las decisiones en el marco actual –intergubernamental-, muestran una opinión menos favorable respecto a la institucionalidad supranacional en el MERCOSUR que los sindicalistas, quienes, teniendo el menor nivel de influencia, presentan una opinión unánime a favor de la creación de instituciones supranacionales (ver Capítulo VI, punto 15).

3.7. Los espacios de participación formal

Resulta oportuno hacer aquí una reseña de la evolución de los espacios de participación formal ofrecidos a los actores productivos en las distintas etapas del proceso integrativo³¹⁷.

Después de la firma del Tratado de Asunción, y para cumplir sus objetivos, se inició una etapa de trabajo del sector público *“el que iba a estar en permanente contacto con el sector privado”*³¹⁸.

La modalidad bajo la cual se concretaría ese contacto quedó en el ámbito decisorio de cada Sub Grupo de Trabajo –SGT-.

En el caso del sector máquina-herramientas, comprendido en el SGT N°7 – Industria-, según lo expresado por el Lic. Esteban Ferreira³¹⁹ *“la comunicación dentro del subgrupo entre los actores sociales, se realiza mediante los encuentros Sectoriales Tripartitos -encuentros entre los 4 países trimestrales junto a sectores: público - empresarios – trabajadores-. El Subgrupo 7 se reúne trimestralmente y antes de ello se celebran los Encuentros Sectoriales Tripartitos. A su vez, cada país hace reuniones preparatorias entre los tres sectores representados definiendo los temas”*. Para las reuniones preparatorias dentro del país se invita a las Cámaras representativas de cada uno de los sectores industriales.

Sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por el informante, como el encuentro depende de que los sectores privados de los cuatro países quieran hacerlo, en el caso del máquina-herramientas no se hizo ningún encuentro sectorial tripartito porque nunca se dio el consenso entre los cuatro países para hacerlo.

Cabe señalar que según resulta del informe del Departamento MERCOSUR de la UIA, el SGT N°7 *“no se reunió durante los diez primeros meses de 1999, sólo se realizó un encuentro de los coordinadores oficiales durante el mes de julio”*.³²⁰

La actividad relacionada con el sector lácteo se concentra en los SGT N°8 – Política Agrícola- y N°3 –Normas Técnicas-.

El sector oficial del SGT N°8 organizó, como parte de su esquema de trabajo, reuniones periódicas con el sector privado. Ellas consistían en la realización de seminarios-talleres donde los representantes del sector público explicaban las

³¹⁷ Toda vez que el material bibliográfico y documental al respecto es muy escaso, se limita la misma al sector lácteo, ya que con relación a ese sector se pueden confrontar fuentes porque existen publicaciones, y los entrevistados del sector –Dres. Secco y Draletti- se han manifestado sobre este tema.

³¹⁸ DEPETRIS DE GUIGUET Edith y CAPPELLINI Osvaldo R., “El MERCOSUR...”, op.cit., pág.123.

³¹⁹ Lic. Esteban Ferreira, Coordinador de la Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial, de la Subsecretaría de Política Industrial de la Nación. Esa Dirección es la Coordinadora Alternativa del Sub Grupo 7 de Política Industrial y Tecnológica. Entrevista realizada el 3 de noviembre de 1999.

³²⁰ Unión Industrial Argentina, Anuario '99, pág.45.



decisiones adoptadas y “convocaban a la contribución del sector privado”³²¹ en los temas priorizados. En las siguientes reuniones, los representantes empresariales comunicaban la posición adoptada al respecto por su sector.

En el caso de lácteos, el sector privado –tanto de la producción como de la industria– tuvo una mecánica de reuniones periódicas donde, de la discusión de temas de interés, resultaron propuestas que fueron elevadas a los organismos públicos pertinentes. Depetris de Guiguet y Cappellini sostienen que “*En el caso argentino, la forma en que trabajó el sector lechero acompañando el proceso de negociaciones y de propuestas concretas para MERCOSUR no fue casual, sino producto de una gimnasia que había comenzado a mediados de los años '80 con el trabajo en la COCOPOLE – Comisión de Coordinación de Política Lechera-*”³²².

En noviembre de 1991 se creó la FePaLe –Federación Panamericana de Lechería-. En la reunión de la FePaLe con los representantes del sector privado ante los Sub Grupos, realizada en Montevideo el 1 y 2 de abril de 1993, se la invitó a llevar adelante una función coordinadora de la actividad del sector privado con relación a las negociaciones de MERCOSUR.

En general, según expresan Depetris y Cappellini, en cada país las entidades representativas del sector industrial tuvieron un rol más activo que las representativas de productores lecheros, los que limitaron su participación a algunos temas.

Esta afirmación resulta explicada con lo señalado por el Dr. Draletti en la entrevista realizada: “*El tambero ve de lejos la exportación, para él es problema de la industria*”. Sin embargo, para el informante la exportación es problema de la producción primaria: “*El problema de los productores con Brasil es la falta de una Política Agrícola Común, como en la UE. Los industriales no pueden discutir la PAC*”.

En Argentina, la Coordinadora de Productos Alimenticios –COPAL- asumió el carácter de enlace del sector privado con el oficial. Dentro del sector lácteo se destaca la actuación del Centro de la Industria Lechera –CIL- y la Junta Intercooperativa de Productores de Leche³²³ -JIPL-, las que asumieron la coordinación de las discusiones y la difusión de la información en sus respectivos ámbitos. Ambas entidades figuran representadas en todas las actas del sector privado³²⁴.

Además del seguimiento de las discusiones relativas a la cuestión arancelaria, las restricciones no arancelarias, las prácticas desleales al comercio y el régimen de origen, que interesan particularmente al sector lácteo –debido a los subsidios vigentes en la mayoría de los países productores-, dentro del SGT N°3, el sector privado priorizó, en el período de transición, el tratamiento de normas técnicas horizontales para productos lácteos, logrando adoptar estándares comunes de identidad y calidad³²⁵.

³²¹ DEPETRIS DE GUIGUET Edith y CAPPELLINI Osvaldo R., “El MERCOSUR...”, op. cit., pág.123.

³²² Idem, pág.123.

³²³ La Junta Intercooperativa de Productores de Leche es una asociación civil, fundada en 1954, que nuclea a la casi totalidad de las cooperativas del sector, representando casi un tercio de la producción del país. Conf.: Información institucional.

³²⁴ DEPETRIS DE GUIGUET Edith y CAPPELLINI Osvaldo R., “El MERCOSUR...”, op. cit., pág.124.

³²⁵ Idem, pág.134.



En este ámbito debe tenerse en cuenta lo afirmado por Sánchez Bajo³²⁶, quien sostiene que los empresarios de Argentina y Brasil fueron incorporados a las negociaciones del MERCOSUR a través de la discusión de acuerdos sectoriales, debido a que poseían la información técnica y la experiencia necesaria para la armonización de normas. Si este fuera el caso, la participación habría sido obtenida más por la debilidad técnica de la estructura burocrática que por el reconocimiento del derecho a ella de los actores privados.

A partir de Ouro Preto, sin embargo, *“la percepción generalizada es que la actitud de trabajo conjunto puesta de manifiesto en el período de transición dio paso a trabajos por carriles separados, afirmación válida tanto para el subgrupo de política agrícola como de normas técnicas”*³²⁷.

El sector oficial adoptó un ritmo de trabajo más independiente, lo que llevó a las entidades del sector lácteo –reunidas en Buenos Aires el 7 de julio de 1995- a solicitar a las autoridades del MERCOSUR que pusieran en funcionamiento los SGT N°3 y N°8, o sus equivalentes en la nueva estructura institucional, para poder seguir avanzando en el diseño y aprobación de decisiones y normas.

Del trabajo del sector privado en el período de transición resultó la propuesta de creación de la Comisión Monitora, inicialmente promovida en el Acuerdo Sectorial, que no fue aprobada. Luego, en San Pablo en abril de 1995, se retomó el tema decidiendo denominarla “Comisión Coordinadora del Sector Lácteo del MERCOSUR”, ya que tendría competencia no sólo en monitoreo del comercio regional, sino también en otras materias.

Resulta interesante el esquema organizativo propuesto para la Comisión. Las reuniones ordinarias, que serían trimestrales, se harían en forma rotativa en los cuatro países. Las decisiones debían ser aprobadas por unanimidad de los presentes. A cada país se asignaban dos votos: uno por el sector industrial y otro por el productor³²⁸.

En esa reunión también se resolvió manifestar a los órganos competentes del MERCOSUR que la Comisión Coordinadora *“como entidad que reunía y representaba a los delegados de la producción y la industria láctea de los cuatro países, se ofrecía y aspiraba a ser consultada por la Comisión de Comercio del MERCOSUR en toda negociación que involucrara directa o indirectamente a los productos del sector lácteo. Se solicitó asimismo que se le diera participación como órgano de plena representación del sector de la región en el Foro Consultivo Económico-Social”*³²⁹.

A cuatro años de esta propuesta, según lo expresara el Dr. Secco en la entrevista realizada, la Comisión sigue existiendo sin haber obtenido el reconocimiento solicitado, con el nombre de Mesa Lechera de los países del MERCOSUR –ver supra: ¿Quiénes participan y cómo?-.

3.8. El nuevo escenario ¿Privatización de la negociación?

³²⁶ SÁNCHEZ BAJO Claudia, “MERCOSUR’s Open Regionalism and Regulation: The Role of Business Actors”, ISA Convention, Washington D.C., febrero, 1999.

³²⁷ DEPETRIS DE GUIGUET Edith y CAPPELLINI Osvaldo R., “El MERCOSUR...”, op. cit., pág.137.

³²⁸ Idem, pág.138.

³²⁹ Idem, pág.139.



En el marco de la nueva gestión de De la Rúa, tanto quienes expresan las posiciones del gobierno como los representantes del sector empresarial liderados por la UIA, están esbozando un nuevo estilo en las negociaciones.

El gobierno resigna el rol de actor principal que le cabe de acuerdo al modelo, transformándose en un legitimador de los acuerdos que se alcancen. *"En estos momentos los empresarios están negociando en un contexto muy diferente del que tuvieron el último año... Además, los acuerdos van a venir justamente del sector privado. Nuestra labor como gobierno es sentarlos en una misma mesa, y realmente lo que hemos podido ver es un espíritu negociador. Creo que acá el gran temor es al incumplimiento, pero estamos en una situación donde no parece tan probable que suceda, pese a que lo vamos a monitorear."*³³⁰

Los empresarios –según resulta de una propuesta presentada por la UIA³³¹- reclaman que este rol protagónico en las negociaciones, reconocido por los funcionarios responsables del área, sea formalizado instituyendo un ámbito en el que negocien directamente, teniendo como contraparte los representantes del propio sector en Brasil y los demás países del bloque. Pretenden que, alcanzado el acuerdo, los Estados, de participación necesaria en el marco del sistema vigente, deberán "homologarlo".

En este marco aparece, de manera trascendente, la problemática vinculada a las consecuencias de la concentración y desnacionalización. No será extraño que hegemonice la representación de un sector en distintos países, si no la misma empresa al menos el grupo económico al que pertenece. Tomemos como ejemplo el caso de la producción de alimentos, en el que Bunge y Born a partir de la adquisición de CEVAL Alimentos se convirtió en el principal procesador de alimentos en América Latina, teniendo, entre otras, el control de Santista de Alimentos -en Brasil- y Molinos Río de la Plata -en Argentina-³³². ¿Deberá homologarse un acuerdo alcanzado entre los representantes de Santista y Molinos? ¿Cuál deberá ser el rol de los estados ante acuerdos alcanzados entre estas empresas? ¿Estarán todos los Estados Parte dispuestos a aceptar, o siquiera a escuchar, una propuesta en este sentido?

Partamos de que, tal como expresan concisa y claramente Grandi y Bizzozero³³³, *"hay que hacer una diferencia entre quienes formulan las políticas y negocian y los grupos empresariales. Los primeros son representativos de los intereses públicos y responden de alguna forma a la ciudadanía o bien a las instancias de contralor público, mientras los grupos empresariales tienen como referente intereses particulares que hacen a su especificidad"*.

Sin embargo, esta propuesta de la UIA no resulta aislada, ni novedosa. Por el contrario, es coincidente con las mayoría de las opiniones vertidas en el marco del Foro Empresarial de las Américas –FEA-³³⁴, ámbito que *pretende "examinar la experiencia del sector privado como agente capaz de influir y dar sostenimiento a los acuerdos regionales de integración"*, con el fin de transmitir las visiones del sector privado a los gobiernos de la región con relación al ALCA³³⁵.

³³⁰ La Nación, 30 de abril de 2000, "Subsidios en la mira", Declaraciones de Débora Giorgi, Secretaria de Industria, Comercio y Minería.

³³¹ Proyecto de Protocolo presentado por la UIA al GMC.

³³² APERTURA, Edición Especial Mergers & Acquisitions, 1999, pág.77.

³³³ GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln, op. cit.

³³⁴ "12. Sinopsis: El Papel del Sector Privado", en: http://www.alca-ftaa.org/groups_s.asp

³³⁵ "La experiencia del sector privado en las negociaciones de diferentes procesos de integración regional", en: http://www.alca-ftaa.org/PUBS_S.asp



No obstante, cabe hacer una distinción entre las posiciones adoptadas allí por los representantes del sector industrial y los del sector agrario. En tanto los primeros pretenden ser reconocidos como actores principales y decisores, para lo cual promueven que *“el FEA debe ser perfeccionado, de tal manera que se garantice un canal orgánico e institucionalizado. Temas como puntos de discusión, número y naturaleza de los participantes y representatividad deben ser examinados”*³³⁶, los segundos aspiran a *“crear sistemas de consulta del sector privado, a nivel nacional, sobre los temas en negociación en la ALCA, de tal forma que se subsidie la posición de los negociadores”*³³⁷. Esta posición, sustentada por quienes tienen la certeza de ser oídos, parece ser la adoptada: *“En el plano nacional, se recomienda la creación de mecanismos de consulta del sector privado con sus respectivos gobiernos sobre los temas en negociación en el ALCA, como un medio para apoyar la negociación oficial, acompañando la agenda de los GTHs, entendiendo que ésta es una modalidad necesaria para asegurar una adecuada participación del sector privado en el proceso de conformación del ALCA”*.

3.9. Concentración y desnacionalización de las empresas

El estudio de la participación de los empresarios y las organizaciones empresariales en los procesos de integración y en particular en el MERCOSUR, nos confronta a poco andar con un fenómeno que, en principio, parece poco vinculado, cual es el de la concentración y desnacionalización producida en las grandes empresas nacionales tradicionales; éste, al consolidarse, va ampliándose hasta alcanzar a pequeñas y medianas empresas competitivas.

A esta altura resulta sobreabundante todo intento de acreditar la existencia de dicho fenómeno. Como muestran diversas publicaciones, en Argentina se han ocupado de él desde especialistas como Kosacoff y Porta³³⁸ e investigadores como Daniel Azpiazu³³⁹, centros de estudios socio-económico-políticos como el CEB y el IBAP³⁴⁰, pasando por la prensa especializada en negocios –la revista “Apertura”³⁴¹ llegó a publicar una edición especial de Fusiones y Adquisiciones 1998, bajo el nombre “M&A” (Mergers and Adquisitions) asignado por los expertos en marketing- y hasta revistas de interés general como “Veintiuno”³⁴².

En el sector agropecuario también está presente este fenómeno. (Ver punto 2.1. de este Capítulo).

³³⁶ UIA - Unión Industrial Argentina, Argentina; Coalizão Empresarial Brasileira, Brasil.

³³⁷ CENCIT - Cámara Empresarial de Guatemala, Guatemala; Coalizão Empresarial Brasileira, Brasil; UIA - Unión Industrial Argentina, Argentina; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas, Brasil; CNA - Confederação Nacional da Agricultura - Brasil / Asociación Rural Paraguay / Asociación Rural Uruguay / Sociedad Rural Argentina, MERCOSUR; Summit of the Americas Center, EEUU.

³³⁸ KOSACOFF Bernardo y PORTA Fernando, “La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina”, CEPAL, Documento de Trabajo Nº77, julio de 1997, pág.35.

³³⁹ AZPIAZU Daniel, “La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa”, FLACSO, Eudeba, 1998.

³⁴⁰ CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSE - CEB, “Los actores dominantes del complejo agroindustrial-comercial alimentario”, en: Informe de Coyuntura, Año 8 Nº77, noviembre-diciembre de 1998, pág. 63.

³⁴¹ APERTURA, op.cit.

³⁴² VEINTIUNO, Informe Especial: “Ya casi no quedan empresas argentinas con peso en la economía nacional. Las vaquitas son ajenas”, pág.12/15.



Sin embargo, como ya se mencionara en el punto referenciado, a mediados de los años '90, también se planteaba en este sector el problema de la desnacionalización y concentración.

Entonces, ¿qué aspecto del fenómeno resulta interesante a los fines de este trabajo y cuál es su relación con la participación de las organizaciones representativas del empresariado en las negociaciones del MERCOSUR?

En principio, coincidimos con Giacalone³⁴³ en que la participación de estos actores sociales debe analizarse en dos momentos, uno antes y otro después del establecimiento de un acuerdo de integración, con el propósito de determinar si el acuerdo ha incidido en sus patrones de comportamiento ante el Estado, modificándolos.

Asimismo, queda aún otro nivel de análisis, el cual apunta a dirimir cómo afecta este proceso a las organizaciones empresariales, en particular en lo que se refiere a su posicionamiento ante el Estado.

Los asociados a las cámaras empresariales son las empresas³⁴⁴, no sus dueños, de modo que el cambio de propietario no afecta la calidad de socio. Sin embargo, al interior de esas organizaciones es probable que se produzcan cambios sustanciales ya que comenzarán a reflejar los intereses de la nueva composición societaria. Con ello se puede esperar una modificación en la actitud de la institución frente a los poderes públicos.

La cuestión se torna relevante al momento de pensar en instancias en las que se prevea la participación formal de organizaciones empresariales cuando los asociados a las mismas, como producto del fenómeno de concentración y desnacionalización señalado, no sean empresas nacionales. ¿Resultará legítimo convocarlos a participar en la toma de decisiones?

Como ya se mencionara, éste proceso, iniciado con operaciones entre grandes empresas, se ha ido extendiendo hasta alcanzar a empresas comprendidas en el sector Pyme^{345 346}.

³⁴³ GIACALONE Rita, "Los actores sociales...", op.cit.

³⁴⁴ La referencia a "las empresas" se hace aludiendo a ellas en sentido económico y teniendo presente que la decisión de asociarse a una cámara u otra organización empresarial es competencia del sujeto titular. Se prescinde aquí, por resultar irrelevante a los fines de este trabajo, de toda indagación sobre las diversas estructuras jurídicas que puede asumir el sujeto empresario y, por ende de los órganos a los que en cada una de ellas corresponde la decisión de asociarse.

³⁴⁵ Cabe aquí una precisión de índole metodológica. Si bien en diversas oportunidades (Entre otras: OLIVERA Noemí, "Actuación mercantil de las PYMES en el MERCOSUR", en: Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, Año 29, Nº169 a 174, Buenos Aires, pág.491) hemos criticado la exagerada amplitud de los parámetros que definen la categoría, y la necesidad de incorporar criterios cualitativos a la definición, opinión que mantenemos, a fin de efectuar el presente análisis sobre una base de jerarquía normativa, caracterizamos como PYME y pequeña empresa a las comprendidas en cada sector de acuerdo con la Ley 24467 y sus reglamentaciones.

³⁴⁶ Tomemos el caso de la venta de CANNING 210 -APERTURA, op. cit., pág.118-, productora y distribuidora de indumentaria. Esta empresa declara una facturación anual de \$9.000.000, con lo que queda claramente incluida en la categoría PYME, ya que tiene una facturación equivalente al 75% del máximo del sector comercial y servicios y 50% del industrial. El adquirente es OPEN SPORTS, que factura \$70.000.000 anuales. Hasta aquí podríamos decir que estamos en presencia de una adquisición de una PYME por una gran empresa, pero la misma fuente informa, al reseñar otra operación concertada entre DUFOUR y OPEN SPORTS que esta última es "una cadena surgida al agruparse —en 1993- un conjunto de comercios minoristas de venta de artículos deportivos que agrupa 33 empresas asociadas y cerca de 100 locales..." (APERTURA, op. cit., pág.118). De esto resulta, entonces que de la



Alberto Alvarez Gaiani, ex presidente de la UIA y titular de la Coordinadora de Productos Alimenticios –COPAL-, describe el fenómeno y sus consecuencias diciendo: “Cuando ingresé a la COPAL hace catorce años, los socios eran dueños de pequeñas y medianas empresas, hoy quienes representan al sector son los ejecutivos de las grandes multinacionales y no los propietarios. Esto me produce un poco de nostalgia, pero también obligó a la profesionalización de las firmas”³⁴⁷. Resulta innecesario aclarar que la problemática expuesta no se limita al sector del que proviene la opinión, sino que su interpretación es tan generalizable como lo es el fenómeno.

Hay un aspecto en este discurso que debe ser resaltado: el tránsito que efectúa desde la caracterización de los socios de la organización empresarial hacia los participantes en las reuniones, finalizando en observaciones sobre cuestiones internas de las empresas. Tal vez podría criticársele por imprecisión, pero resulta altamente significativo en el intento de mostrar la íntima vinculación entre los intereses de las empresas participantes de una cámara y las posiciones asumidas por ésta ante el Estado.

Estas palabras de Alvarez Gaiani, transcritas aquí para constatar el fenómeno de concentración y desnacionalización, nos ponen, además, ante otro problema que es crucial en este análisis, cual es el de la real representatividad de las organizaciones empresariales.

¿Qué intereses representan “los ejecutivos de las grandes multinacionales” que participan de la COPAL y las demás organizaciones empresariales?. Está claro que los de sus empresas. ¿Cuáles son ellos, entonces?. Como los de todas las empresas, la obtención de los mayores beneficios sometiéndose a la menor regulación. Cabe señalar que este argumento ya había sido esgrimido por los metalúrgicos en 1970, cuando entre las razones invocadas para separarse de la UIA, objetaban la participación de empresas multinacionales en su dirección, sosteniendo que los representantes de éstas no tenían suficiente autonomía para tomar decisiones que pudieran comprometer políticamente a las empresas³⁴⁸.

No obstante, existe una diferencia sustancial al interior del universo empresarial. La diferencia entre las grandes empresas –nacionales o trasnacionales- y las Pymes es la misma diferencia del impacto de las consecuencias sociales³⁴⁹ que es dable esperar de las decisiones que adopten unas y otras, lo que indudablemente debe sensibilizar al Estado.

Esta problemática del interés servido en la actuación empresarial está contemplada en la definición de Pymes propuesta por APYME³⁵⁰, según la cual exige “capital

concentración, producida por mecanismos asociativos, de pequeñas empresas resulta una gran empresa en condiciones de adquirir una PYME y celebrar un acuerdo estratégico con una trasnacional. Sólo el tiempo dirá si el proceso termina aquí, o se agregará lo que constituye el último paso de muchas de estas operaciones, la venta a la trasnacional.

³⁴⁷ Prensa Económica Nº228, 1998.

³⁴⁸ ALBERTI, GOLBERT y ACUÑA, “Intereses industriales...”, op. cit., pág.107

³⁴⁹ Las pymes argentinas representan el 19% de la población activa y el 22% de la ocupada. “Es posible que estas proporciones sean incluso mayores dado que puede presumirse alguna subestimación en las declaraciones de las empresas”. Las pymes aportan el 41% del PBI argentino. Conf.: TODESCA Jorge y TODESCA BOCCO Cecilia, “Por qué las pymes”, en: Las pymes. Clave del crecimiento con equidad. SOCM, Sociedad Macri, Argentina, 2000, pág.16.

³⁵⁰ APYME, Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios. Bases para una Ley de Defensa y Desarrollo de las PYMES, 2 de septiembre de 1996, pág. 8.



mayoritariamente nacional y participación personal del empresario en su gestión, así como que no sean económicamente subsidiarias de los grandes grupos económicos ni vinculadas a, o controladas por sociedades que no estén comprendidas en esta ley". ¿Debemos pensar que esta definición obedece a postulados nacionalistas pasados de moda o, por el contrario, a un compromiso con el interés de la mayoría de la sociedad? La respuesta está en la reciente recepción legislativa del concepto, efectuada por la ley 25300³⁵¹.

3.10. El nuevo rol del Estado

En tanto la globalización no es estática, resulta también necesario definir cómo se inserta en el proceso una región o un país.

Hace algunas décadas, el debate era cuánto de mercado y cuánto de Estado. Hoy, ante la globalización, el dilema es cuánto de mundo y cuánto de nación. En rigor este dilema del mundo y de las naciones ha adquirido, en algunos lugares, un nivel al que se puede llamar de opción crítica. Es como si la aparición de la aldea global llevara necesariamente a la conclusión de que la misma decreta, tarde o temprano, la anacronía de los Estados.

Esta posición, presentada ante nosotros por sus difusores –políticos y periodistas– como la única posible, no es sin embargo, igualmente aceptada en los países centrales. Malcolm Rifkin, último canciller conservador británico ha expresado: *"Tomen, por ejemplo, el mercado global. En comercio y en medios informativos estamos cerca del fin de la geografía. Lo que importa en las altas finanzas y en las emisiones hoy no es el lugar, sino la velocidad del acceso de la información. El capital internacional fluye y las corporaciones multinacionales operan libremente a través de las fronteras de los estados nacionales. Pero esto no significa el fin de la soberanía y lo fundamental es que el Estado-Nación sigue siendo la piedra fundamental del sistema internacional"*³⁵².

Esta aseveración parece entrar en crisis con el fundamentalismo de la globalización, que ha llevado a afirmar que el Estado Nación desaparece. La tesis parece ser la contraria: para subsistir en el mundo de la globalización, es indispensable la fortaleza del Estado Nación. Esto es así porque la globalización crea las condiciones para una circulación irrestricta de capitales y su reasignación casi inmediata en función de la maximización de ganancias. De lo que se trata aquí es de la inmensa dificultad para regular estos recursos financieros. La era de las regulaciones gubernamentales de las empresas ha concluido. Las actividades se dirigen a donde no sean reguladas y a menudo puede ocurrir que esa reubicación se efectúe sin desplazamiento físico alguno. Frente al hecho que las actividades productivas emigran hacia los lugares con las menores regulaciones y las más bajas cargas sociales, los gobiernos nacionales ahora están compitiendo entre sí por dichas actividades. En la economía global, cuando una nación tiene altos impuestos y gastos sociales, las empresas simplemente se trasladan a los países con más bajos impuestos y servicios sociales. Pareciera que la era de la regulación económica nacional ha quedado atrás y la era de la regulación económica mundial no ha llegado.

³⁵¹ Art.1º, Ley 25300.

³⁵² Citado por CAPUTO Danto, "Globalización y Estado Nación", conferencia pronunciada en la reunión de la Internacional Socialista, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1997.



“Y ahí estamos, entre una regulación nacional que ya no existe y un sistema mundial que todavía no ha aparecido. Lo cual me parece que nos permite decir, y he aquí un dilema de la actual situación, si regulo no me dejan vivir y si no regulo me muero”³⁵³.

Además, entre la regulación nacional que en algunos países como Argentina ya no existe, y el sistema mundial de regulación que todavía no ha aparecido, se encuentran los procesos de integración, lo que amplifica aún más los desafíos.

3.11. Es necesaria la participación de los empresarios Pyme

Ahora bien, ¿qué actores empresariales deben participar en la toma de decisiones, en particular las relacionadas con el proceso de integración regional?. Para dar respuesta a este interrogante partimos de la convicción de que la plena participación de la población en la integración es un objetivo y al mismo tiempo un principio -como afirma Vacchino- *“realizable exclusivamente por políticas voluntarias que la promuevan. Su logro es una condición del éxito de la integración, ella no alcanzará la plenitud si no es mediante esta participación”³⁵⁴*

Quienes, siguiendo a Mallman, consideran que *“existen actualmente dos sistemas internacionales: el de las empresas, que se articula en redes transnacionales que generan la aceleración de la globalización, y el de los Estados, que intentan mantener su capacidad regulatoria en el campo económico e internacional”³⁵⁵*, incurren en una simplificación que conduce a la eliminación en el campo de análisis de un actor principal de las economías latinoamericanas: la Pequeña y Mediana Empresa.

Otra cuestión que merece ser resaltada es que sólo el SEBRAE³⁵⁶, representante formal y exclusivo del sector Pyme, promueve la inclusión en la agenda del FEA de “temas de interés de pequeñas y medianas empresas”. Sin embargo, si el proceso del ALCA se llevará adelante en los términos del pluralismo analítico norteamericano –al que se aludió más arriba-, es poco probable que estas empresas alcancen niveles importantes de participación.

3.12. A manera de conclusión

Entonces, si aceptamos que la globalización produce heterogeneidad y asimetría, efectos que se acentúan en los países subdesarrollados y más aún en el marco de un proceso integrativo, resulta necesaria la presencia de un Estado apto para cumplir el rol regulador que las nuevas condiciones imponen.

Con relación a la participación empresaria, y frente a una realidad de la que resulta un déficit en la participación de la sociedad civil, se deben establecer mecanismos que garanticen la participación formal de las organizaciones empresariales en general, pero particularmente de las representativas del sector Pyme, en las instancias relacionadas con el proceso de integración en marcha, como la única alternativa de lograr un desarrollo solidario.

³⁵³ CAPUTO Dante, op. cit.

³⁵⁴ VACCHINO Juan Mario, “Integración Económica...”, op.cit., pág.79.

* La autoría de esta parte corresponde a Sergio Passaretti y Alejandro Marinello.

³⁵⁵ GIACALONE Rita, “G·3...”, op. cit., págs.153 y 171.

³⁵⁶ SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas, Brasil



4. Las organizaciones sindicales *

La temática que se aborda aquí está centrada en el rol y la participación de las organizaciones sindicales en el proceso de integración regional del MERCOSUR.

Como ya se referenciara, una de las problemáticas que plantea la integración regional está referida a los actores estratégicos que actúan en los procesos de creación o construcción institucional, así como en la cobertura de los espacios de representación surgidos de la misma.

En concordancia con Draibe, se sostiene que los procesos de construcción institucional y de toma de decisiones deben contar con la movilización social de dichos y otros actores sociales o las instituciones creadas por las burocracias gubernamentales nacerán bajo un signo de fragilidad cuando no de ilegitimidad³⁵⁷. En la misma dirección, Errandonea afirma que no es posible concebir la integración sin la participación social pues estaríamos ante una presencia marginal y la marginalidad se define como no integración³⁵⁸.

Partimos del supuesto según el cual en el ámbito del MERCOSUR, a pesar de sus esfuerzos, el sector sindical no ha podido generar un grado de influencia acorde con lo preceptuado, tanto en la toma de decisiones como en la jerarquización del tema sociolaboral que le es propio³⁵⁹. En este sentido, en éste punto se procura destacar, por un lado, el recorrido participativo del sector y su nivel de inserción en el proceso integrativo; y por el otro, algunos condicionantes derivados de los ajustes estructurales en la región que resultan determinantes a la hora de analizar la temática que nos ocupa.

En un escenario que profundiza los aspectos negativos de la globalización, con proliferación de recetas de la ortodoxia neoliberal, con tasas crecientes de desempleo e incremento de la flexibilización laboral, con la presencia dominante de las grandes concentraciones transnacionalizadas -verdaderos sujetos del proceso de integración regional-, la exclusión del colectivo social de la posibilidad de influir en la toma de decisiones y en la determinación de políticas activas, puede conducir a un resultado inverso al planteado, cual es la desintegración o desagregación

Un modelo constituido sobre esas bases, que no incluya a amplios sectores de la actividad económica y social está, cuanto menos, condenado a la precariedad. En las actuales condiciones se jerarquiza la urgencia en las decisiones por sobre la trascendencia en el proceso, y se postergan principios orientadores por resultados inmediatos. Ello se manifiesta al examinar no sólo la configuración institucional del modelo y estado actual del proceso, sino también por las aproximaciones que ofrece el relevamiento empírico realizado a través de encuestas a los distintos actores del mismo.

4.1. La problemática

³⁵⁷ DRAIBE Sonia Miriam, "MERCOSUR: La temática social de la integración desde la perspectiva institucional"; copyright CEFIR. 1997/98, <http://www.cefir.org.uy>.

³⁵⁸ ERRANDONEA Alfredo (h), "Hacia una definición operacional...", op.cit.

³⁵⁹ MELLADO Noemí B. y ALI María Luciana, "Opinión de los sectores...", op.cit.



La transición -compulsiva o gradual- de un régimen de acumulación y regulación económico-social a otro, implica una redefinición tanto de las relaciones como de los actores sociales, especialmente en sus vinculaciones con el Estado. Es éste quien ha asumido la conducción del proceso de reformas estructurales, dentro del cual se rearticulan los nexos sociales.

Este proceso de transformaciones, que incluye la apertura y adhesión a los mercados mundiales, ha generado con la creación del MERCOSUR un instrumento de inserción superador y coherente con el nuevo escenario mundial. Con todo, su diseño institucional y su posterior dinámica excluyente, han puesto en evidencia el debilitamiento de los actores sociales, no sólo como resultante de una transición que implícita o explícitamente los reconfigura y margina, sino también como expresión de su paulatina pérdida de legitimación.

Según afirma Hirst, se pueden identificar dos tipos de actores en el MERCOSUR: los de primero y los de segundo nivel. La autora citada señala que se trata de una diferenciación en el grado de participación, la cual se encuentra *“determinada por condicionantes económicos y políticos y por el formato institucional del propio proceso asociativo”*³⁶⁰. De tal modo, en el primer nivel ubica a la burocracia, los grupos empresarios y las máximas dirigencias políticas, mientras que en el segundo nivel sitúa a los partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones sindicales.

Hirst relaciona, en gran medida, el rol secundario de estos actores con los procesos de democratización experimentados por los países de la subregión. La capacidad de organización de los *“intereses de estos actores es insuficiente para asegurar su presencia activa como “shopping forces” del MERCOSUR”*³⁶¹. En la misma línea argumental Mellado y Ali afirman que *“la dirigencia sindical también tiene muy baja participación en el MERCOSUR”*³⁶².

Asimismo, Hirst advierte el contraste notable entre las experiencias de las sociedades industriales europeas y norteamericanas y las del MERCOSUR. Mientras que en la Unión Europea las vinculaciones intersindicales están cumpliendo un papel crucial en la agenda social post-Maastricht, en el NAFTA -Tratado de Libre Comercio de América del Norte-, los sindicatos norteamericanos se transformaron en actores protagónicos en la *“definición de pautas de negociación intergubernamentales, durante la segunda etapa cuando se negoció un acuerdo complementario sobre temas laborales”*³⁶³.

En nuestra región, en el cuadro de situación actual de debilidad del movimiento sindical, existen dificultades desde la propia organización para responder con eficacia a los cambios operados en el modelo productivo. De tal modo que la *“presión de los problemas sociales locales atrae la acción sindical hacia el ámbito interno y amplifica la amenaza que representa la competencia externa, convirtiéndola en blanco privilegiado de la lucha contra el desempleo”*³⁶⁴.

En la misma dirección Vilas señala que *“las empresas y las políticas estatales buscan elevar la competitividad internacional reduciendo los costos laborales”* y por ello,

³⁶⁰ HIRST Mónica, “Democracia y seguridad...”, op. cit., pág.190.

³⁶¹ Idem, pág. 197.

³⁶² MELLADO-ALI, “Opinión de los actores...”, op. cit., pág.233.

³⁶³ HIRST Mónica, “Democracia y seguridad...”, op. cit., pág.198.

³⁶⁴ PORTELLA DE CASTRO María Silvia, “MERCOSUR, mercado de trabajo y desafíos para una acción sindical regional”, en: Nueva Sociedad, Nº 143, Caracas, Venezuela, mayo-junio, 1996, pág.168.



fenómenos como la flexibilización laboral adquieren ribetes trascendentales ya que *“reducen severamente el involucramiento de los sindicatos en la contratación de la fuerza de trabajo, la gestión del mercado laboral y el procesamiento de los conflictos laborales”*³⁶⁵

En la primera etapa del MERCOSUR coexistieron dos movimientos paralelos: el de comparación de políticas y legislaciones, en el cual el movimiento sindical fue partícipe y protagonista, y el de las decisiones en el ámbito comercial y tarifario, del cual fue excluido categóricamente.

Con relación al primer caso, podemos señalar que el nivel de discusión y lo acordado no pasaron, en principio, de un plano retórico, mientras que paradójicamente, en el segundo caso, los trabajadores fueron excluidos.

Es necesario señalar que la paulatina deslegitimación del sindicalismo reconoce antecedentes que tienen que ver con el desgaste de sus bases de sustentación. En efecto, el acotamiento de los márgenes de negociación colectiva, y con ello del empleo y del salario estable, así como la desjerarquización del valor del trabajo como punto convergente a partir del cual no sólo se constituyen las leyes sociales y los beneficios garantizados por el Estado, sino también los lazos de solidaridad y cohesión de la vida colectiva, han afectado crucialmente al actor sindical en particular.

La mutación del mercado de trabajo -subcontratación, trabajo a tiempo parcial, contratos temporarios o salario flexible, etc- fragmenta la base social del sindicalismo, lo que *“...reduce la capacidad de éste para representar los intereses agregados o comunes de los trabajadores y para canalizar organizadamente su movilización”*³⁶⁶.

Draibe sostiene que *“lo que distingue a las instituciones fuertes es el capital social allí acumulado: las redes de compromiso, los valores, las bases de confianza y de legitimidad, las buenas y competentes reglas de acción. Dimensiones que son sobre todo resultado de la movilización social que sostuvo, y que podrá sostener, en adelante, el cambio institucional y aun la construcción de nuevas institucionalidades”*³⁶⁷.

Coincidiendo con esta autora, se afirma que *“el proceso de construcción institucional cuenta con la movilización social de esos actores, o las instituciones creadas burocráticamente nacerán bajo el signo de la fragilidad, si no de la ilegitimidad. Condiciones decididamente negativas para el proceso de integración con equidad en el que se quiere avanzar dentro del MERCOSUR”*³⁶⁸.

El texto del Tratado de Asunción -instrumento fundador del proceso de integración MERCOSUR-, ignoraba casi totalmente la dimensión laboral y social que debe tener toda experiencia de integración regional. En este sentido se sostiene que *“la naturaleza intrínseca del modelo es mercantil y los instrumentos adoptados para la conformación del Mercado Común son, también, esencialmente comerciales”*³⁶⁹.

³⁶⁵ VILAS Carlos M., “Economía, Política...”, op.cit., pág.19.

³⁶⁶ TIRONI Eugenio y LAGOS Ricardo, “Actores sociales...”, op.cit., pág.50.

³⁶⁷ DRAIBE Sonia, “MERCOSUR: La temática social...”, op. cit., pág. 98.

³⁶⁸ Idem.

³⁶⁹ MELLADO Noemí B., “El modelo...”, op.cit., pág.35.



Las estrategias adoptadas por los países “para el logro de los objetivos enunciados, son clásicas y de carácter ortodoxamente economicista;...no existen lineamientos básicos de una política comunitaria, ni sobre los mecanismos de compensación de costos y beneficios de la integración”, así como la “ausencia de institucionalidad mixta o comunitaria”³⁷⁰, la cual se concentró en los órganos diseñados por el Tratado, que incluían representantes de los Poderes Ejecutivos de los Estados Parte y, más específicamente, de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores. En la consideración de la dimensión social de la integración, el MERCOSUR no ha alcanzado -al menos por ahora- los logros que sí ostenta en el terreno comercial.

¿Cómo se presentan, en este marco, la estructura y acción sindical, y el proceso de reconocimiento de la existencia de una dimensión social de la integración?. Y en todo caso, ¿cómo han operado los actores sindicales para ello y cuál fue su incidencia en las respectivas tomas de decisiones?.

4.2. El Ajuste estructural y los actores sociales

Es preciso contextualizar el marco económico-social en donde tienen hoy lugar tanto el accionar sindical como el despliegue del actual proceso de integración.

Desde inicios de la década del ‘80 y partiendo de las señales emitidas por los organismos financieros internacionales, Fondo Monetario Internacional -FMI- y Banco Mundial -BM-, el concepto de ajuste estructural se ha convertido en un tema central de las políticas económicas latinoamericanas, conforme afirma Tironi – Lagos.³⁷¹

Por ajuste estructural se entiende “la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas... por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad... como por mercados mundiales más competitivos e inestables”³⁷².

Las políticas de ajuste estructural en general son implementadas por los gobiernos nacionales para inducir el tránsito desde un sistema de acumulación y de regulación que se halla en rápido agotamiento hacia otro nuevo. Generalmente se aplican en un contexto de crisis económica, social y a veces política, con diferentes grados de intensidad (ver Capítulo III, punto 1. de este trabajo).

Como consecuencia de este ajuste, distintos sectores económicos y sociales deben reacomodarse en un escenario profundamente modificado. Sectores íntegros de la producción, crecidos al amparo de políticas ahora difuntas, según sostiene Maletta³⁷³, deben reestructurarse o sucumbir. El autor continúa afirmando que “la modernización tecnológica impulsada por la desregulación y la apertura externa conducen en general a la adopción de tecnologías más intensivas en capital, de modo que el crecimiento económico se caracteriza por un rápido incremento de la productividad con muy poco aumento del empleo”.

³⁷⁰ Idem, pág.36

³⁷¹ TIRONI Eugenio y LAGOS Ricardo, “Los actores sociales...”, op.cit.

³⁷² CORTAZAR R., “Ajuste estructural: una perspectiva macroeconómica y de economía política”, Departamento de Empleo y Desarrollo, OIT, Ginebra, febrero 1989; citado por TIRONI-LAGOS, “Los actores sociales...”, op. cit., pág.39.

³⁷³ MALETTA Hector, “Pobreza, empleo e integración regional en el marco macroeconómico latinoamericano”; copyright C.E.F.I.R. 1997/98, <http://www.cefir.org.uy>.-



Así, varios grupos de la clase obrera formalizada o de los estratos medios, que bajo modelos anteriores de crecimiento habían alcanzado ocupaciones seguras con remuneraciones adecuadas, se encuentran amenazados por el desempleo, el empobrecimiento y/o la exclusión social.

Este vasto proceso de cambios opera como un condicionante estructural de las relaciones entre integración y pobreza. Maletta afirma que *“la integración latinoamericana se está dando en el marco de un proceso continental de ajuste estructural, y ello tiene profundas consecuencias respecto de las implicancias sociales del proceso de integración”*³⁷⁴.

Paralelamente, el marco de política macroeconómica que va surgiendo de los procesos de ajuste va restringiendo en forma drástica las posibilidades de intervención correctiva por parte del Estado en función de la distribución del ingreso, asignación de recursos entre grupos, sectores o regiones, y la disminución de los conflictos sociales. En este escenario, la potestad de emplear las herramientas clásicas de política económica y social le son vedadas a los Estados latinoamericanos, en la creencia de que las transformaciones operadas *“están impulsadas por la convicción de que el libre juego de las fuerzas del mercado operará en forma eficiente para asignar los recursos y propulsar un sostenido proceso de crecimiento”*³⁷⁵ que brinde esperanza como instancia superadora de la pobreza y como generadora de expectativas laborales para la fuerza de trabajo.

4.2.1. Actores Sociales y crisis estructural

Los actores sociales entendidos como *“los grupos de individuos con intereses comunes cuya realización depende de su capacidad de acción colectiva organizada”*³⁷⁶ desarrollan, en general, una actitud de resistencia frente a las políticas de ajuste estructural que induce la transición de un orden económico a otro -del fordismo al post-fordismo-.

Como bien señala Touraine, los actores no pueden rearticularse en un contexto de crisis económica, de reorganización de los sistemas productivos y de transformación institucional y política en la medida en que ellos *“no son agentes de cambio, sino de funcionamiento de las sociedades”*³⁷⁷.

Lo cierto es que *“el fin del régimen de acumulación y regulación fordista ... conlleva profundas transformaciones en la estructura social y, por lo tanto, en los actores sociales y en el sistema de relaciones de ellos entre sí y con el Estado”*³⁷⁸.

El agotamiento del modelo fordista en todas sus versiones incluida la latinoamericana, *“...echan por tierra el viejo paradigma de la modernización, según el cuál este proceso empuja a las sociedades a una homogeneización creciente (de sus creencias, actitudes y organización económica y social) en torno al modelo industrialista, a través de la producción, el consumo y la comunicación de masas”*³⁷⁹.

³⁷⁴ Idem.

³⁷⁵ Idem.

³⁷⁶ TIRONI-LAGOS, “Actores sociales...”, op. cit., pág. 45.

³⁷⁷ TOURAINE A., “Le retour de l'acteur”, Essai de Sociologie, París, 1984; citado por TIRONI – LAGOS, “Actores sociales...”, op. cit., pág.49.

³⁷⁸ TIRONI – LAGOS, “Actores sociales...”, op.cit.

³⁷⁹ Idem.



El fin del fordismo va consolidando la imagen de una sociedad segmentada, con nuevas reglas de juego en el desenvolvimiento de su accionar. La heterogeneidad social va emergiendo y se va consolidando a partir de la sumatoria o yuxtaposición de segmentos, resultantes de la diáspora de referencias y pertenencias tradicionales del Estado Nación y de los estilos de desarrollo endógenos.

Así, va perdiendo influencia la acción colectiva organizada y centralizada y los actores sociales hegemónicos; preponderando la acción individual o el surgimiento de nuevos grupos primarios con un accionar segmentado, descentralizado y con nuevas bases de articulación.

4.2.2. El actor sindical y el ajuste estructural

Debido al modelo de desarrollo económico que dominó en la región hasta los '90, el sindical fue *"un sector altamente protegido en parte por el predominio de la concepción keynesiana del Estado y en parte..., por la necesidad que han tenido los distintos gobiernos de controlar el grado de activación social y política de los trabajadores"*³⁸⁰.

Pero los cambios producidos en la década del '80 –la década perdida para América Latina- desestructuraron por dos vías al sector sindical: *"por un lado, por el desempleo como efecto directo de las políticas adoptadas y, por otro, por la reestructuración del aparato productivo, porque es evidente que para responder a cambios tan importantes en la economía mundial se han abierto oportunidades significativas para grandes modificaciones tecnológicas entre ellas la robótica que implica una reestructuración y un proceso de sustitución de mano de obra. Ello ha afectado al movimiento sindical y a la capacidad de los trabajadores para responder a estos cambios"*³⁸¹.

El acotamiento de los márgenes de negociación colectiva, y con ello del empleo y el salario estable, así como la desjerarquización del valor trabajo afectaron crucialmente al actor sindical.

Las modificaciones imperantes en el mercado de trabajo, a través de la desregulación y flexibilización, fragmentan la base social del sindicalismo reduciendo su capacidad de representación de los intereses comunes de los trabajadores.

El agotamiento del Estado benefactor y la consecuente reestructuración económica, sumada al ajuste estructural, impactaron severamente sobre las bases de sustentación del actor sindical, no solo por la caída de los salarios, el desempleo y la precarización laboral consecuente con el nuevo paradigma productivo diversificado y flexible, sino también porque las tradicionales categorías de empleo asalariado, estable y protegido por leyes y beneficios sociales garantizados por el Estado tienden a desaparecer.

De modo que la legitimidad de la representación colectiva de los sindicatos se ve erosionada, en tanto la homogeneidad de las relaciones laborales y de la clase trabajadora se hace más difusa. Con el desplazamiento del trabajo en la industria por el empleo en los servicios y con la descentralización de la producción, entre otros

³⁸⁰ BUSTAMANTE DE PERNIA Marleny, "Relaciones sociedad civil-Estado-integración en la Comunidad Andina de Naciones como tentativa de análisis; caso de los empresarios y sindicatos"; en: Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración; octubre 1998/abril 1999, Universidad de los Andes, Venezuela, 1998/99, pág. 69.

³⁸¹ MELLADO Noemí B., "Una asignatura pendiente del MERCOSUR: la participación social", en: Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración, U. de los Andes, Venezuela, octubre 1998 - abril 1999, pág.74.



factores, van emergiendo fórmulas novedosas de empleo sin la protección ni la estabilidad de que gozaran las relaciones laborales tradicionales. Asimismo, el trabajo independiente, informal y/o clandestino fragmentan la base social del sindicalismo y limitan la capacidad de representación de los intereses comunes.

4.3. Las Centrales Sindicales y la integración

El MERCOSUR conforma un mercado de trabajo de casi noventa millones de personas y, tanto desde el punto de vista social como de su marco regulatorio, presenta, al mismo tiempo, perfiles semejantes y profundas heterogeneidades.

El mercado de trabajo en los cuatro países, al decir de Portella de Castro, se caracteriza por *“las políticas de ajuste instrumentadas con efectos semejantes en cada uno –crecimiento del desempleo y del sector informal, flexibilización de derechos, pérdidas salariales relevantes, etc-“*³⁸².

Pero si bien las políticas fueron semejantes, su impacto se tradujo de diferente manera al ser aplicadas sobre realidades y mercados de trabajo con características disímiles, lo que supone un esfuerzo creativo en tren de superar las heterogeneidades resultantes.

Ya en 1992 la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur –CCSCS- en un importante documento presentado a los Presidentes de los cuatro países miembros del MERCOSUR, criticaba la *“ausencia de interés en establecer objetivos y medios para la implementación de una política industrial integrada y complementaria, ni en ámbitos nacionales ni en el ámbito del MERCOSUR”*³⁸³.

Los dirigentes sindicales señalaban que los modelos de desarrollo productivo en aplicación, fruto del ajuste estructural, obviaban que *“la competitividad debe ser un medio para la consecución de un fin: el desarrollo industrial integrado para el desarrollo social y la generación de empleos”*³⁸⁴.

Los riesgos de que el proceso de integración reduzca los puestos de trabajo - generando prácticas de “dumping social”- e incremente el desempleo, fueron los principales temores de los líderes sindicales de la región.

Un tema preocupante y dominante para el sector fue *“la articulación entre el MERCOSUR y el proceso de internacionalización de los mercados en el cual la reducción de los costos de producción –incluyendo la mano de obra- se ha tornado en condición necesaria para mejorar la competitividad local”*³⁸⁵.

La defensa del empleo es prioritaria en la agenda sindical del MERCOSUR y se transforma en el principal desafío a enfrentar mediante una acción regional.

Si bien la actuación de las organizaciones sindicales estaba sujeta a diferentes contextos nacionales, durante el período de transición del MERCOSUR surgió una problemática común, cual fue la de procurar homogeneizar las pautas internacionales de política laboral de los cuatro países miembros, en particular mediante la adhesión a un núcleo común de convenios de la OIT.

³⁸² PORTELLA DE CASTRO, “MERCOSUR, mercado de trabajo...”, op. cit., pág. 161.

³⁸³ Idem.

³⁸⁴ Idem, pág.165.

³⁸⁵ HIRST Mónica, “Democracia y seguridad...”, op. cit., pág. 201.



Con todo, es necesario destacar la diferente actitud asumida por los líderes sindicales de los socios mayores del MERCOSUR -Argentina y Brasil-.

La Argentina posee una tradición unificada del movimiento sindical, con la Confederación General del Trabajo –CGT- con más de cinco décadas de trayectoria. Sin embargo, en los últimos años y especialmente a partir de diferentes posturas asumidas frente a los procesos de privatización, surgieron expresiones entre las que se destaca la Central de Trabajadores Argentinos –CTA-, que nuclea básicamente a los gremios estatales aunque sin el peso de la tradicional central obrera, y el Movimiento de Trabajadores Argentinos –MTA-, que encabeza actualmente la denominada CGT disidente, manteniendo por el momento sus diferencias con la CGT “oficial” en razón de una oposición frontal y no conciliatoria respecto de las políticas de ajuste estructural que se dan en el marco de recetas económicas de corte neoliberal.

En Brasil existen tres centrales sindicales: la Central Única de Trabajadores –CUT- fundada en 1983, la Confederación General de Trabajadores –CGT- creada en 1985 y Fuerza Sindical –FS- cuyo origen se remonta a 1990. De las tres, la más influyente es la CUT, con más de cinco millones de afiliados y con representación indirecta en las negociaciones colectivas de más de diecisiete millones de trabajadores. De este total, un tercio pertenece al sector industrial y casi la mitad al sector de servicios.

Para los líderes sindicales argentinos el MERCOSUR constituye más una fuente de preocupación que de movilización. Según Mellado, para estos actores *“el drama de la desocupación y el temor a que ésta se vea acentuada por efecto de las migraciones al producirse la libre circulación de mano de obra –que lleva implícito un grado más profundo de integración-, convierte a la defensa del empleo en el tema prioritario de la agenda sindical de negociaciones”*³⁸⁶.

La dificultad para competir con una producción brasileña que se enmarca en un tipo de cambio flotante y que resultó beneficiada por la devaluación del real, frente al anclaje nominal de la actual paridad cambiaria de la economía argentina, la que a su vez se encuentra en un ciclo recesivo, incrementó los temores sobre una posible profundización de la legitimación de políticas de flexibilización laboral y precarización del mercado de trabajo, así como sobre la eventual inmigración masiva de mano de obra no calificada y barata, con lo que se elevaría aun más las, de por sí, altas tasas de desempleo y subempleo.

Hirst destaca que esta posición del sindicalismo argentino se ha visto corroborada por las posturas asumidas en las reuniones del Sub Grupo de Trabajo, donde generalmente se situaban más próximos a las de los sectores empresarios de su país que lo acontecido con los representantes uruguayos y brasileños.

En tanto que en Brasil, afirma Hirst, el MERCOSUR *“ha generado una creciente movilización del sector sindical tanto en función de sus potenciales consecuencias sobre el mercado de trabajo como por la percepción de que este proceso podría transformarse en un instrumento de proyección subregional de los modelos políticos de organización laboral de este país”*³⁸⁷. Es un objetivo claro, en particular de la poderosa CUT, evitar la expansión de las políticas de liberalización del mercado de trabajo, con especial referencia a lo acontecido en Chile.

³⁸⁶ MELLADO Noemí B., “Una asignatura pendiente...”, op. cit., pág.76.

³⁸⁷ HIRST Mónica, “Democracia y seguridad...”, op. cit., pág. 202.



Otro elemento preponderante y común entre las preocupaciones sobre el desenvolvimiento del accionar sindical, está dado por las estrategias productivas regionales adoptadas por las empresas multinacionales que pueden llegar a desconocer especificidades propias nacionales y sectoriales en una negociación colectiva.

Se plantea aquí la disyuntiva entre estrategias centralizadas o descentralizadas de negociaciones en el MERCOSUR, a pesar que la realidad internacional parece indicar el éxito de los modelos descentralizados. Una descentralización en las negociaciones profundizaría la fragmentación de la acción sindical en el MERCOSUR, circunstancia que tornaría más difícil aún la elaboración de una acción política conjunta que permita al sector sindical ascender del segundo al primer nivel en la estructura decisoria del MERCOSUR.

No obstante ello, es dable observar que –aunque en la práctica no operen como aliados principales- las centrales sindicales actúan mayoritariamente a través y en función de sus respectivos gobiernos. Al respecto, Giacalone señala que, tanto en el caso del Grupo de los Tres -Colombia, México, Venezuela- como en el del MERCOSUR, *“las presiones se enfocan hacia los respectivos gobiernos nacionales;... de esta forma, cada grupo de interés trata de influir, en forma pública o privada, en su respectivo aparato estatal”*³⁸⁸.

Así, el Estado consolida su rol central, que se ve reforzado en la medida en que en sus manos descansa la capacidad regulatoria que necesitan tanto los grandes grupos económico-financieros como los pequeños y grandes empresarios y los trabajadores.

Este planteo nos permite exhibir –siguiendo a Hirst- cuán paradójicas resultan las actitudes defensivas en nombre de los intereses económico-sociales en cada país, frente a la tradicional retórica favorable a la integración regional.

De allí que las actitudes –por momentos ambiguas- entre posturas proteccionistas e internacionalistas constituyen un dilema ideológico central en las organizaciones sindicales de los países miembros del MERCOSUR.

4.4. La participación sindical y la dimensión socio-laboral del MERCOSUR

Como hemos visto, el texto del Tratado constitutivo del MERCOSUR no contemplaba una dimensión socio-laboral para el proceso, salvo por algunas alusiones de rigor en sus considerandos. Sin embargo, durante el período de transición comenzó a gestarse cierto espacio para la constitución de la misma, en razón de la dinámica propia de todo proceso de creación institucional que, en el caso aquí abordado, tuvo como uno de sus protagonistas destacados a la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur. En efecto, el apretado margen institucional que el Tratado originario brindaba en este sentido, al tiempo que ofrecía –y en todo caso ofrece– pocas posibilidades de participación, operó como detonante potenciador de reivindicaciones por una mayor democratización del proceso.

De este modo es importante diferenciar dos momentos en la construcción de la dimensión socio-laboral directamente ligada al accionar sindical: el primero transcurre

³⁸⁸ GIACALONE Rita, “Los actores sociales...”, op.cit., pág. 58.



durante el período de transición, donde se destaca la creación del Sub Grupo de Trabajo N°11; el segundo se inicia con el Protocolo de Ouro Preto, a partir del cual se institucionaliza el Foro Consultivo Económico y Social al tiempo que se redefinen los contornos del espacio en cuestión.

4.4.1. El Sub Grupo de Trabajo N°11

La Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur, que venía articulando su accionar con anterioridad a la aprobación del Tratado de Asunción –fue creada en 1986³⁸⁹-, supo instalar, desde los inicios del período de transición, un espacio para el debate sobre ciertos temas sociales entre los que se contaban el respeto de la legislación laboral, la definición de una carta social regional, la elaboración de un acuerdo multilateral sobre previsión social y un eventual acuerdo sobre la migración de mano de obra en la región. La suma de reivindicaciones no tardó en expresarse. Tras la reunión de Ministros de Trabajo y Previsión Social, en mayo de 1991, por Resolución 11/91 -diciembre de 1991- se creó el Sub Grupo de Trabajo de Asuntos Laborales, que después -por Resolución 11/92- modificó su nombre por el de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social.

Su origen se debió al *“resultado de una doble presión: por un lado, las Centrales Sindicales de la región operaron sobre los Ministerios de Trabajo y utilizaron el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), para señalar el déficit en el tratamiento temático de los aspectos laborales y sociales. Por el otro, los Ministerios de Trabajo efectuaron su propia solicitud de participación en la temática específica de sus áreas de competencia, mediante iniciativas que involucran tanto al propio sector público, como a los interlocutores sociales (las organizaciones de empleadores y de trabajadores)”*³⁹⁰.

En su seno se constituyeron ocho comisiones, que trataron los siguientes asuntos: 1) Relaciones individuales de trabajo, 2) Relaciones colectivas de trabajo, 3) Empleo, 4) Formación profesional, 5) Salud y seguridad en el trabajo, 6) Seguridad social, 7) Sectores específicos y 8) Principios.

Uno de los aspectos más destacados del Sub Grupo de Trabajo N°11 fue su funcionamiento tripartito. Tanto el Sub Grupo como cada una de sus comisiones sesionaban no sólo con delegados gubernamentales -provenientes de los Ministerios de Trabajo-, sino también con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando –generalmente- a adoptar sus recomendaciones por consenso. La representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.

El Sub Grupo y sus comisiones fueron, durante varios años, la única instancia de participación tripartita en la consideración de los aspectos laborales del MERCOSUR; esa circunstancia lo tornaba muy valioso, tal como se pudo percibir cuando dejó de sesionar en el último trimestre de 1994. El nuevo Sub Grupo de Trabajo N°10 tuvo su primera sesión en octubre de 1995 y, a pesar de que ha mantenido el funcionamiento tripartito, tuvo dificultades para igualar la dinámica precedente.

4.4.2. La propuesta de “Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR”

³⁸⁹ PODESTÁ Bruno, “La integración regional...”, op. cit., pág.10.

³⁹⁰ PASSARETTI Sergio F., “Armonización de legislaciones...”, op.cit., pág.175.



La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur –CCSCS- que articula a las Centrales nacionales, elaboró a mediados de 1993 el proyecto de “Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores del MERCOSUR”, habitualmente designada como “Carta Social”. El mismo les fue entregado a los Presidentes de los países miembros del MERCOSUR, reunidos en la ciudad de Colonia, Uruguay, en enero de 1994.

Entre los fundamentos del proyecto se señalaba *“Nadie cree hoy que el simple juego de las leyes de mercado, mediante las cuales se pretende satisfacer los intereses de empresas, determinan por sí mismas una mejora y ni siquiera el mantenimiento de las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones. Es imposible imaginar el MERCOSUR sin una coherencia y armonización de normas y sin una estructura jurídico-laboral que fundamente y haga viable la unidad prevista en el Tratado”*³⁹¹.

Se solicitaba, además, que la Carta constituyese un Protocolo Adicional del Tratado, gozando de su misma jerarquía jurídica. El proyecto se fundamentaba en los términos del mismo Tratado, al afirmar que *“la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo con justicia social”*³⁹².

Prosigue su Preámbulo considerando que *“la integración involucra aspectos y efectos sociales ineludibles, que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la “dimensión social” de la integración”*; y la misma debe procurar resolver problemas posibles, tales como el *“dumping social”*. Se define a la Carta como *“uno de los instrumentos de construcción de un espacio social del mercado integrado”*, señalando *“de manera solemne aquellos principios o derechos esenciales que en el área de lo social deben ser reconocidos por todos los Estados miembros y el desarrollo de sus principios a través, fundamentalmente, de la ratificación, aplicación y cumplimiento de los Convenios básicos de la O.I.T. en el conjunto de los países de la región”*³⁹³.

Estos derechos fundamentales son *“esencialmente progresivos, por lo que las enumeraciones formuladas en las declaraciones o actos de reconocimiento no deben considerarse limitativos o excluyentes de otras”*³⁹⁴.

El texto de la Carta generaba el compromiso de los Estados Parte para:

1. *“Desarrollar un proceso de integración que no se limite al espacio y a los efectos económicos, a las normas de comercialización y a la libre circulación de mercaderías y capitales, sino que desarrolle simultáneamente, una comunidad jurídico, política, humana, laboral, social y cultural, inspirada en los imperativos de la solidaridad u cooperación regional”* (Art.1).
2. *“Desarrollar políticas integrales que tiendan a una ARMONIZACIÓN con el mejor nivel de los derechos laborales y de la seguridad social vigentes en los países del área y al mantenimiento de un mínimo inderogable de protección laboral y social”* (Art.5).
3. Consagrar el *“derecho a la libre circulación”* de todos los trabajadores en el *“territorio comprendido en el ámbito del Tratado”* (Art.6).

³⁹¹ Idem, pág. 187.

³⁹² Idem.

³⁹³ Idem.

³⁹⁴ Idem.



4. Incluir -pues lo requiere la libre circulación- la *“armonización de los sistemas de seguridad social de los Estados Partes, sobre la base de los principios de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros”* (Art.7, inc.e).

Como síntesis de los derechos protegidos por la Carta, se consagra que *“todas las personas, sin distinción alguna, tienen derecho a que el proceso de integración redunde en la mejoría de sus condiciones de vida”* (Art.1, primer párrafo).

Pero, a partir de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Buenos Aires, en el mes de agosto de 1994, se produjo una modificación en la política laboral y social de los gobiernos con relación a la integración, y en especial referencia a la Carta de los Derechos Fundamentales.

La postura más explícita fue la del gobierno argentino, quien en su informe al Sub Grupo de Trabajo Nº11 sostuvo que *“la definición del modelo de integración, en la Cumbre de Buenos Aires obliga a una redefinición metodológica de los instrumentos normativos en materia de relaciones laborales, migraciones y empleo”*. Continúa explicitando que *“el escenario que se configura difiere de la perspectiva que implicaba la instauración de un Mercado Común, a partir del 1º de enero de 1995”*³⁹⁵.

Por ende, *“la idea de contar con una Carta de Derechos Fundamentales que acompañaría el establecimiento de un Mercado Común, requiere una revisión y de una propuesta que se adapte mejor a la presente etapa del proceso de integración”*. Esta postura *“no implica descartar la Carta, sino referirla a una etapa posterior del proceso de integración”*, que coincida con la profundización del esquema de integración. En otras palabras, *“la Carta no puede concebirse como el inicio del proceso de integración, sino como su coronación”*³⁹⁶.

Se proponía, para la etapa iniciada en 1995, la suscripción de un Protocolo Complementario del Tratado de Asunción, que establezca los compromisos, derechos y obligaciones que los países miembros asumen en materia de relaciones laborales, empleo y migraciones. La naturaleza de sus normas tendría carácter vinculante, en tanto que la estructura del Protocolo sería flexible y adaptable a las diferentes etapas del proceso de integración. Un compromiso por parte de los Estados Parte para obligarse a respetar la observancia de sus respectivas legislaciones nacionales y el efectivo cumplimiento de las mismas.

Existiría, también, un piso mínimo que involucraría ciertos derechos fundamentales, universalmente consagrados, tales como: abolición del trabajo forzoso; libertad de asociación; libertad de negociación; prohibición del trabajo de menores; y prohibición del trabajo de mujeres en determinadas circunstancias.

Por su parte, el gobierno brasileño, en la misma oportunidad, sostuvo una posición favorable a la elaboración de una Carta, en tanto no establezca sanciones económicas en razón de un eventual incumplimiento de las leyes laborales locales, porque –según se argumentaba– no se justificaría la superposición de una instancia internacional para cuidar el mismo asunto que ya es tratado por los órganos especializados de la justicia del trabajo en el plano interno.

³⁹⁵ Idem, pág.188.

³⁹⁶ Idem, pág.189.



Habría que esperar hasta la cumbre de Presidentes celebrada en Río, en diciembre de 1998, para verificar una suerte de tibio reconocimiento oficial a la propuesta bajo análisis, cuando tuvo lugar la llamada “declaración socio-laboral” que se analizará a posteriori.



4.4.3. El Foro Consultivo Económico y Social y el Sub Grupo de Trabajo N°10

Con motivo de la reunión Cumbre celebrada en la ciudad de Ouro Preto el 17 de diciembre de 1994, el día anterior, la Conferencia Sindical MERCOSUR reunida en San Pablo, Brasil, tomó una serie de decisiones que fueron comunicadas a los Presidentes mediante una nota en la que proponían, entre otras cosas, *"la constitución de un Foro Económico y Social, con la participación de trabajadores y empresarios, abierto, en el futuro a otros sectores organizados y representativos de la sociedad, como instancia de consulta obligatoria, con iniciativa y capacidad de propuesta y acceso a una información rápida y oportuna de las decisiones de los órganos del MERCOSUR"*.

Sostenían, también, que es fundamental la constitución *"en la estructura ejecutiva del MERCOSUR y con la misma jerarquía de la Comisión de Comercio, de otras dos Comisiones: la de Políticas Productivas y Mercado de Trabajo y la de Asuntos Sociales, Regionales y Medio Ambiente"*³⁹⁷. La primera de ellas se ocuparía de los temas vinculados a la reconversión, la promoción y complementación productivas, de los temas laborales relacionados a estos procesos, así como de los desequilibrios regionales. La segunda, trataría temas como salud, educación, cultura, familia, derechos humanos y medio ambiente.

El Foro Consultivo Económico-Social expresa la incorporación en la estructura institucional del MERCOSUR de un órgano de representación de los sectores económicos y sociales.

Previsto en los Arts. 28° al 30° del Protocolo de Ouro Preto es el único órgano con competencia laboral entre los permanentes, ya que el actual Sub Grupo de Trabajo N° 10 ha sido creado por Resolución del Grupo Mercado Común y forma parte de la estructura interna de éste. Lo mismo acontece con las reuniones de Ministros de Trabajo. De conformidad al Art. 28° del citado Protocolo, el Foro es un *"órgano de representación de los sectores económicos y sociales"*. La misma disposición establece que *"estará integrado por igual número de integrantes de cada Estado parte"*, con lo cual se aparta del modelo del Comité de la Unión Europea. El Art. 29° establece que su función será *"consultiva"*, lo cual viene dado desde su propio nombre –si bien, lo normal, en Derecho comparado, es que los Comités o Consejos Económicos y Sociales sean consultivos y no ejecutivos o decisorios, no lo es que este carácter se incluya en la denominación del órgano-.

Pese a las limitaciones que presenta la normativa del Protocolo de Ouro Preto que regula la conformación del Foro Consultivo, *"su constitución, la posibilidad de ampliar los sectores que participan en el mismo ya sea activamente, como observadores o en comisiones específicas, su ámbito de competencia según quedó precisado en el Reglamento interno y su propio funcionamiento, dejaron abierta la puerta en una perspectiva de construcción de la participación de los actores"*³⁹⁸.

Así, se comenzaron a constituir Secciones Nacionales, cada una con su propia conformación no necesariamente igual a las otras. Se definió que cada Sección Nacional designaría nueve representantes al FCES del MERCOSUR, sumando un

³⁹⁷ Idem.

³⁹⁸ BIZZOZERO Lincoln, "La construcción...", op.cit., pág. 16.



total de 36 miembros. En cada representación nacional se observa el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada Sección determina si incluye a otros sectores -consumidores, ambientalistas, estudiantes, etc.-, así como -en caso afirmativo- el peso representativo de éstos en la respectiva delegación.

En su segunda reunión, celebrada en Río de Janeiro los días 30 de octubre y 1 de noviembre de 1996, el Foro fijó una extensa nómina de temas a abordar y sobre los cuales emitir, eventualmente, dictámenes de oficio. En esa larga lista en la cual predominaron temas económico-sociales -en el sentido amplio de la expresión- se puso énfasis sobre los asuntos específicamente laborales, comenzándose a discutir aquellos relacionados con la creación de empleo, la política industrial, las relaciones con ALADI y con el ALCA y la protección de los derechos del consumidor entre otros.

El carácter meramente consultivo del Foro y los antecedentes prácticos europeos hacen temer que, por sí solo, este órgano sea insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del MERCOSUR y para asegurar una efectiva participación social en el proceso integrativo.

Por su parte, el Sub Grupo de Trabajo Nº10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, que se mantuvo en la estructura orgánica aprobada en Ouro Preto, no es más que la reconstitución -por Resolución Nº20/95 del Grupo Mercado Común- de lo que fue el ya citado Sub Grupo de Trabajo Nº11, de muy importante actuación hasta 1994. A pesar de que carece del dinamismo que supo imprimir su antecesor, en la agenda del SGT Nº10 los actores sindicales mantuvieron los temas específicos de su sector, como complemento de su participación en el Foro Consultivo, donde las cuestiones sociales que allí ventilan son articuladas en un marco ampliado.

En este sentido, las centrales sindicales jerarquizaron el tratamiento en el Foro Consultivo de temas como la promoción industrial, las políticas de empleo, o las relaciones como bloque en el ámbito externo, especialmente en torno al ALCA y a la Comunidad Europea. Por su parte en el SGT Nº10 los actores sindicales se concentraron en la implementación de mecanismos que permitiesen acciones de intervención frente a los problemas del empleo y la capacitación profesional y en la concreción de un Observatorio sobre Mercado de Trabajo.

Es dable señalar los cambios operados respecto de los temas a tratar en el Sub Grupo de Trabajo, en cuanto a aquellos contenidos de la etapa de transición. Así, se crearon las comisiones de inspección en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, calificación y formación profesional, empleo, migraciones, y relaciones laborales. También se avanzó en la aprobación de acuerdos como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR -decisión 19/97- y la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR, emanada de la Cumbre Presidencial de diciembre de 1998.

4.4.4. La Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR

Como se adelantara precedentemente, la suscripción de la Declaración Socio-Laboral configura un paso previo hacia una eventual constitución de una Carta Social. Como instrumento, expresa tanto la suma de avances logrados como el camino que falta por recorrer en el reconocimiento de la dimensión social. La inclusión de principios y derechos laborales sienta algunas bases de consenso regional sobre esta temática que, con todo, permanece postergada.



En sus considerandos se enfatizan aquellos puntos convergentes que sustentan a la Declaración: pertenencia a la OIT y ratificación de sus convenios principales; compromiso con las declaraciones, pactos, protocolos y demás instrumentos internacionales que integran el patrimonio jurídico de la humanidad; apoyo a la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998; adhesión de los Estados a los principios de democracia política, Estado de Derecho y respeto de los derechos civiles y políticos de la persona humana en tanto base irrenunciable del proceso de integración. Asimismo, recoge algunas de las preocupaciones ya anticipadas por las centrales sindicales, como el debate sobre el “dumping social”.

La Declaración define principios y derechos laborales tanto individuales como colectivos: promoción de la igualdad; el derecho de los trabajadores migrantes y fronterizos; la no discriminación; la eliminación del trabajo forzoso, infantil y de menores; derecho de los empleadores; libertad de asociación; libertad sindical; negociación colectiva, diálogo social y huelga; respectivamente. También expresa otros derechos, como el fomento del empleo; la formación profesional y el desarrollo de recursos humanos; la protección de los desocupados; la salud y la seguridad en el trabajo; entre otros.

Al decir de Bizzózero, *“estas bases constituyen un sustento a los efectos de ir configurando la dimensión social del MERCOSUR, en los derechos individuales y colectivos vinculados al trabajo”*³⁹⁹.

El instrumento también prevé la creación de una Comisión Socio-Laboral que promueva el respeto y la aplicación de los derechos señalados. Se recomienda instituirlo como órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común con instancias nacionales y regional (Art. 20). Se sostiene el principio tripartito adoptado en el Sub Grupo de Trabajo de Relaciones Laborales del Grupo Mercado Común. En consonancia con el espíritu que imprime el actual modelo de integración, esta instancia no implica jurisdicción ni capacidad sancionadora alguna, sino que tiene un carácter promocional o de coerción moral.

4.5. Opinión sindical argentina

A pesar de la trayectoria seguida por los grupos sindicales en la evolución del MERCOSUR, no se ha generado aún el nivel de participación que el desarrollo y profundización del modelo requiere, para éstos y otros actores.

Más allá de los esfuerzos en mayor medida coordinados de las centrales sindicales – que manifiestan cierto tipo de tradición en el ámbito internacional– por encontrar un espacio común en el actual modelo de integración, no se ha verificado para estos actores un grado de inserción proporcional a lo actuado. Ello no se debe sino al carácter inherente del proceso mismo que expresa, como en otras dimensiones, el costado excluyente propio de los modelos clásicos de integración comercial, liderados por los gobiernos y motorizados por grupos económicos.

De la encuesta realizada en esta investigación surge que la percepción de los representantes sindicales con relación al nivel de su participación en el proceso es

³⁹⁹ Idem, pág.18.



medio-bajo, lo que resulta mayor que la tendencia general. Asimismo, en el punto que se refiere al nivel de consulta que, como actores institucionales, se les hace al momento de tomar una decisión que afecte sus intereses en el ámbito del MERCOSUR, predominan las respuestas que exhiben niveles bajos y nulos.

La opinión sindical sobre la organización intergubernamental, coincidente con la de la mayoría, es que resulta poco satisfactoria. Lo mismo se manifiesta respecto de la funcionalidad institucional con relación a los fines perseguidos por el actual modelo. Tres de los cuatro representantes consultados la consideran poco adecuada o inadecuada para la eficacia de la toma de decisiones, y uno lo entiende como adecuado. Esta relación es equivalente a la que resulta del conjunto del relevamiento empírico.

La opinión sobre la incidencia de la organización institucional en la efectividad de las decisiones muestra una tendencia mayoritariamente contraria a una organización jerárquica y burocrática respecto de una no burocratizada ni verticalizada. En este sentido se expresaron tres de los cuatro representantes consultados. Esta opinión resulta muy interesante teniendo en cuenta las características de la organización sindical argentina, profundamente verticalizada.

En general se percibe desde las opiniones sindicales una profundización del déficit participativo del proceso de integración, así como una centralización hacia arriba y, en todo caso, concentración hacia fuera, de los sectores sociales en la toma de decisiones, por cuanto éstas emanan con cierta exclusividad, no sólo de las tecnoburocracias, sino de parte de ellas -el Ministerio de Economía-. En tanto las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales se perciben como los actores más influyentes, consultados desde el origen⁴⁰⁰ y durante la marcha del proceso.

Como ya se manifestara, un modelo constituido sobre esas bases de exclusión de amplios sectores de la actividad económica y social está, cuanto menos, condenado a la precariedad. En las actuales condiciones se jerarquiza la urgencia en las decisiones por su trascendencia en el proceso y se postergan principios orientadores por resultados inmediatos.

La configuración institucional del modelo y el estado actual del proceso nos revelan su potencial estancamiento, si no se operan soluciones que, excediendo el apretado marco comercial, se orienten en función de impulsar un crecimiento cualitativo y sustentable en el tiempo.

4.6. Consideraciones finales

La participación del actor sindical en el proceso del MERCOSUR tuvo y tiene que enfrentar una combinación de desafíos y condicionantes, resultantes tanto de los ajustes estructurales –que reconfiguran su grado de legitimación y anclaje social– como del propio diseño institucional y objetivos de la actual fase del proceso integrativo, que exhibe un marcado sesgo comercial y excluyente de la multiplicidad de dimensiones que supone una integración como instrumento de desarrollo.

⁴⁰⁰ MELLADO-ALI, "Opinión de los actores...", op.cit.



Las manifestaciones a favor de una organización menos jerárquica y en pro de un sistema que supere el acotado marco que hoy ofrece el modelo intergubernamental por uno supranacional, exhibe tanto el déficit participativo del que adolece el actual proceso, como así también los reclamos por una mayor inserción y protagonismo por parte de los actores postergados.

Queda de manifiesto que este carácter del actual proceso de integración no es sino la resultante de la adopción de un modelo que, ya desde una construcción teórica que se traduce con su diseño institucional, se define como excluyente de todo aquello que pueda alterar sus fines propios, esto es, una estrategia de inserción en el mercado internacional a través del incremento del comercio intra-regional. La funcionalidad y las características propias del actual modelo no exige ni requiere el involucramiento y la participación de los sectores sociales, esto sólo sería concebible en un modelo alternativo y multidimensional que se oriente a superar la postergación de nuestra región, con miras hacia un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.

Con todo, y a pesar de las limitaciones y el déficit democrático que presenta actualmente el MERCOSUR, es dable señalar que los esfuerzos de los sectores sindicales han podido, cuanto menos, instalar el debate acerca de la necesidad de jerarquizar la cuestión social como elemento que, a mediano o largo plazo, resultará esencial para la profundización y expansión del proceso. En este sentido, hay que destacar la acción sindical desarrollada a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la participación en el Sub Grupo de Trabajo Nº11 -hoy Sub Grupo Nº10- y en el Foro Consultivo Económico y Social. Estos últimos son los dos únicos órganos -propiamente dichos- especializados en materia laboral del MERCOSUR y, por consiguiente, el único espacio institucional abierto a la participación de trabajadores en la integración regional.

La necesaria apertura democrática y participativa del MERCOSUR difícilmente provenga de sus actuales centros decisorios intergubernamentales y excluyentes. De allí la importancia de redoblar la apuesta a la participación, como principio y fin en sí mismo, y a la capacidad creadora y realizadora de los actores sociales en general, en tanto pueda articularse o ser acompañada por la acción de los parlamentos y de los partidos políticos, en tren de alcanzar una mayor profundización y una mejor redistribución de los costos y beneficios de la integración regional.



CAPITULO VI

LA UNIDAD DE ANALISIS COMO OBJETO DE ESTUDIO *

1. Resultados obtenidos

El conjunto de datos utilizados en este capítulo surge de una encuesta de opinión y medición de actitudes y comportamiento de los principales actores de los sectores escogidos e involucrados en el MERCOSUR.

El cuestionario contiene variables posicionales y preguntas de opinión, información y acción.

1) Sexo

Sexo	Número	Porcentaje
Masculino	17	85
Femenino	3	15
TOTAL	20	100

Predominan los encuestados de sexo masculino. Las únicas 3 mujeres son funcionarias.

2) Edad

Edad	Número	Porcentaje
Menos de 40 años	5	25
Entre 41a 65 años	13	65
Más de 65 años	2	10
TOTAL	20	100

La edad de los encuestados se ubica mayoritariamente entre los 41 y 65 años.

3) Estudios

Nivel completo	Número	Porcentaje
Primario	0	0
Secundario	4	20
Terciario o Universitario	16	80
TOTAL	20	100

Una muy amplia mayoría exhibe estudios terciarios o universitarios completos. De la pregunta siguiente resulta que la totalidad de ellos posee título universitario.

4) Título

* La autoría de este capítulo corresponde a Noemí B. Mellado y Noemí L. Olivera. En los puntos 21, 22 y 23 colaboró Nancy Cardinaux.



Si posee título universitario, indique qué título posee:

Profesión	Número	Porcentaje
Economista	4	25
Abogado	5	31
Lic. en Relac. Laborales	1	6
Ingeniero	3	19
Lic. en Cs. Químicas	1	6
Lic. en Adm. De Empresas	1	6
Anulada	1	6
TOTAL	16	100

Entre los graduados universitarios prevalecen los economistas y abogados.

5) Posición en la institución

Posición, cargo o función principal que ocupa en la actualidad:

Posición	Número	Porcentaje
Coordinador	3	15
Director	4	20
Asesor	7	35
Gerente Ejecutivo	1	5
Presidente/Vicepresidente	3	15
Responsable de área	1	5
Secretario General	1	5
TOTAL	20	100

Los encuestados muestran que, mayoritariamente, ocupan posiciones con competencia en la toma de decisiones en las respectivas organizaciones.

6) Modalidad de acceso al cargo

¿A través de qué mecanismo fue designado para ocupar el cargo?

	Número	Porcentaje
Por elección	7	35
Por concurso	2	10
Por designación directa de autoridad superior	11	55
TOTAL	20	100

La mayoría de los entrevistados que ocupan cargos no electivos han sido designado por autoridad superior. Los dos que accedieron a la posición actual por concurso son funcionarios del área de Economía.

7) Representación institucional

¿A quién o quiénes representa institucionalmente?



Las respuestas evidencian que la muestra está conformada por representantes de los diversos niveles de actuación de las instituciones privadas y públicas vinculadas a los sectores elegidos.

En el caso de los funcionarios, la pregunta alude a su representación funcional. Sus respuestas se interpretan como personales y no generan compromiso institucional.

Niveles de actuación	Sectores		
	M-H	Lácteo	Ambos
Regionales			
Representante nacional del Ministerio de Economía	1	1	-
Representante nacional sindical ante el FCES	-	-	1
Funcionario de la CPC	-	-	1
Nacionales			
Mrio. de Relaciones Exteriores Com. Internac. y Culto	-	-	1
Ministerio de Economía	-	1	1
Organizaciones empresarias	2	3	3
Organizaciones sindicales	2	1	-
Provinciales			
Ministerio de la Producción	1	-	-
Ministerio de Asuntos Agrarios	-	1	-
Total = 20	6	7	7

El universo encuestado está compuesto por ocho funcionarios, ocho representantes de organizaciones empresariales y cuatro representantes de organizaciones sindicales (ver Anexo Metodológico), distribuidos de manera equivalente ya que seis pertenecen al sector lácteo, siete al de máquinas-herramientas y siete representan a ambos sectores.

8) Antigüedad en el cargo

Antigüedad en el cargo o función que ocupa en la actualidad

	Modalidad de acceso al cargo											
	Elección			Concurso			Desig. directa			Otro		
Actores/Antig	-10	10/20	+20	-10	10/20	+20	-10	10/20	+20	-10	10/20	+20
Empresarios	4	1	-	-	-	-	1	1	-	1	-	-
Funcionarios	-	-	-	1	1	-	5	1	-	-	-	-
Sindicalistas	1	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-
TOTAL=20	5	1	-	1	1	-	7	3	1	1	-	-

Hay un amplio predominio de quienes tienen menos de diez años en el cargo, tanto entre aquellos que accedieron al mismo por elección como por designación directa. Es de resaltar que en el universo encuestado únicamente un representante sindical supera los veinte años de permanencia en la función.

9) Opinión sobre la información periodística



¿Considera Ud. que la información que transmiten los periódicos de circulación nacional, como La Nación y Clarín, sobre la problemática del sector Máquinas Herramientas / Lácteo es:

Cantidad	Número	Porcentaje
Abundante	1	5
Adecuada	2	10
Escasa	17	85
Nula	0	0
TOTAL	20	100

Aquí se pone de manifiesto que la información sobre las problemáticas sectoriales brindada por los periódicos de mayor circulación en el país es escasa. Esta opinión es coincidente con lo manifestado en general por los informantes clave y la propia experiencia en el relevamiento periodístico tendiente a la identificación de los actores y la agenda sectorial. El resultado adquiere mayor relevancia si se considera que ambas actividades económicas –lechera y máquina-herramienta- tienen una importancia clave en el desarrollo económico del país (ver Capítulo II).

10) Influencia de los actores en la toma de decisiones

Si sobre un porcentaje total del 100% tuviera Ud. que asignar porcentajes de influencia sobre la toma de decisiones en el sector Máquinas Herramientas/ Lácteo (marcar el sector que corresponda), en el ámbito del MERCOSUR, a diferentes actores, ¿qué porcentajes asignaría a los siguientes actores? :

Actores	Cantidad de respuestas por porcentajes de influencia												% Prom.
	0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	50%	60%	70%	80%	90%	
G. N. ⁽¹⁾	1	-	-	-	5		5	3	1	2	1	1	40,7
A. E. ⁽²⁾	3	1	3	1	3	2	3	2	-	1	-	-	22,1
Sindicatos	14	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1
G.G.E.N. ⁽³⁾	5	2	1	2	4	-	3	2	-	-	-	-	16,8
G. T. ⁽⁴⁾	8	3	-	1	2		3	1	1	-	-	-	14,2
PYMES	14	1	2	-	-	1	1	-	-	-	-	-	4,15
TOTAL=19	45	9	9	4	14	3	15	8	2	3	1	1	100

(1) Gobierno Nacional

(2) Asociaciones Empresariales

(3) Grandes Grupos Económicos Nacionales

(4) Grupos Transnacionales

Se deja constancia que se anuló una respuesta a esta pregunta debido a que los porcentajes asignados en la misma no guardaban relación.

En esta pregunta se toma el concepto de participación en forma restringida. A los fines de ponderar la influencia comparativa de los actores en las decisiones, se diferenció entre actores institucionales –gobiernos nacionales, asociaciones empresariales, sindicatos- y actores individuales –grandes grupos económicos nacionales, transnacionales y Pymes-; requiriendo, a su vez, que se distribuyera un porcentaje de 100 entre todos esos actores.

Respecto a los actores institucionales, los encuestados asignaron a los gobiernos nacionales un promedio de influencia del 40,70%; a las asociaciones empresariales, del 22,10% y a los sindicatos del 2,10%. Entre los actores individuales, a los grandes



grupos económicos nacionales les atribuyeron, en promedio, el 16,80%; a las transnacionales, el 14,20% y a las Pymes, el 4,15%. Conforme a esos valores, ninguno de los actores tiene una influencia decisiva en la decisión, lo cual sólo permite hablar de mayor o menor influencia. En este punto es necesario tener presente que la actuación de los gobiernos nacionales corresponde al nivel de participación política que Sani denomina “participación en sentido estricto” -la intervención del sujeto es necesaria para una toma de decisión-.

Si se considera que pymes y sindicatos tienen una influencia promedio del 3,12%, se podría decir que su influencia es nula. En cuanto a los grandes grupos económicos nacionales y empresas transnacionales, tienen una influencia media del 15,50%, la cual podría ser calificada como baja. No obstante ello, en las respuestas individuales, algunos de los entrevistados les reconocieron un papel decisivo -del 50 % o más-, comparable al de los gobiernos nacionales y las asociaciones empresariales.

La diferenciación entre actores institucionales e individuales permitiría afirmar que los primeros en su conjunto, tienen mayor influencia en la decisión -65%- por sobre los segundos -35%-. Sin embargo, si la diferenciación es sectorial, los actores empresariales -asociaciones empresariales, grandes grupos económicos nacionales, transnacionales y pymes- tienen más influencia -57,14%- que los gobiernos nacionales -40,70%- en las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR. De este modo, su comportamiento político correspondería a la categoría “activación” de Sani -el sujeto desarrolla efectivamente alguna acción que influye sobre la decisión-, lo que se ve corroborado en las respuestas a las preguntas 21 y 22.

En los porcentajes considerados se ha incluido -con el fin de no excluir a ningún actor- a los sindicatos y las pymes, a los que, como se dijo, se les asigna un bajísimo nivel de influencia. Su nivel sería, en las categorías de Sani, “presencia” -comportamientos esencialmente receptivos o pasivos-. Pero, aún en el supuesto de que se los excluyera, los resultados no variarían con relación a la influencia sectorial de los actores empresariales sobre la toma de decisiones (ver Capítulo III, El comportamiento de los actores en el MERCOSUR).

Las respuestas en esta pregunta son coherentes con los resultados obtenidos en las preguntas 21 y 22, que permiten de alguna manera medir el grado de democratización del MERCOSUR. Allí se requirió la identificación de los actores consultados por los decisores políticos. De la primera surge que se consulta a “los más influyentes” y de la segunda, que ellos son los grandes grupos, tanto nacionales como transnacionales, “por su capacidad de condicionar la economía y las decisiones”, es decir por su capacidad de influir sobre la eficacia en la ejecución de las decisiones. Estos actores, según resulta de las respuestas, “ejercen su influencia a través del lobby y la presión en los gobiernos nacionales” a fin de imponer sus intereses.

11) Opinión sobre la influencia comparativa de las tecno-burocracias

Si le asignó algún porcentaje de influencia a los Gobiernos nacionales en la toma de decisiones a la que se refiere la pregunta anterior, ¿entiende Ud. que:

Actores	Mayor Infl. Economía		Mayor Infl. Cancillería		Similar Influencia		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	4	22	1	6	1	6	2	11



Funcionarios	3	17	1	6	3	17	1	6
Sindicalistas	2	11	-	-	-	-	-	-
TOTAL=18	10	50	2	12	4	23	3	17

Sólo vienen a responder esta pregunta dieciocho entrevistados, ya que en la pregunta 10 uno no asignó influencia a los gobiernos nacionales y otro dio una respuesta que produjo su anulación.

En las decisiones sectoriales dentro del aparato burocrático del Estado, quienes más influyen son los funcionarios de Economía, pese a que en la estructura institucional del MERCOSUR existe una coparticipación entre Cancillería y el Ministerio de Economía.

Sectorialmente, en esta tendencia tienen un papel gravitante las respuestas de los empresarios –50%- y de los sindicalistas. En cuanto a los funcionarios, la dispersión de sus respuestas no permite establecer una predilección.

12) Grado de coordinación de las decisiones entre las tecno-burocracias

Entiende Ud. que a la hora de tomar decisiones en el ámbito del MERCOSUR, el grado de coordinación existente entre los funcionarios del Ministerio de Economía y los Bancos Centrales por un lado, y los funcionarios de Cancillería es:

Actores	Alto		Medio		Bajo		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	2	25,0	6	75,0	-	-	-	-	8	100
Funcionarios	2	25,0	2	25,0	3	37,5	1	12,5	-	-	8	100
Sindicalistas	1	25,0	-	-	2	50,0	-	-	1	25,0	4	100
TOTAL	3	15,0	4	20,0	11	55,0	1	5,0	1	5,0	20	100

Se pone de relieve que en el ámbito nacional existe una incoordinación –55%- entre los actores de los sistemas de organización tecno-burocráticos –Cancillería, Ministerio de Economía y Banco Central-, lo que implicaría que cada uno de los organismos llega a la mesa de las negociaciones respondiendo a la lógica de su competencia, sin generar una posición negociadora común. Es de suponer que, si al más alto nivel en la toma de decisiones no existe coordinación, la incoordinación resultará mayor si se la relaciona con los organismos provinciales y municipales, como así también entre estas unidades políticas nacionales y los sectores privados -organizaciones empresariales y sindicales-. Esta desarticulación horizontal y vertical en la toma de decisiones se convierte en una condicionalidad negativa.

Sectorialmente, los empresarios son los que perciben un mayor grado de incoordinación entre las tecno-burocracias.

Sólo los funcionarios –integrantes ellos mismos de las tecno-burocracias aquí evaluadas- asignan un 50% de coordinación entre alto y medio. Sin embargo, consideradas las opciones individualmente, la que resulta con mayor ponderación es bajo –37,5%-.

13) Grado de coordinación entre los organismos del Ministerio de Economía



Entiende Ud. que a la hora de tomar decisiones en el ámbito del MERCOSUR, el grado de coordinación existente entre los diversos organismos del Ministerio de Economía involucrados (ej. Sec. de Industria/SENASA) es:

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo		N/S		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	3	37,5	5	62,5	-	-	-	-	8	100
Funcionarios	2	25,0	3	37,5	1	12,5	1	12,5	1	12,5	8	100
Sindicalistas	1	25,0	-	-	3	75,0	-	-	-	-	4	100
TOTAL	3	15,0	6	30,0	9	45,0	1	5,0	1	5,0	20	100

Los encuestados perciben un grado bajo de coordinación entre los organismos dependientes del Ministerio de Economía involucrados en la decisión. Ello resulta preocupante si se considera que, conforme a la misma percepción, el ámbito tecnoburocrático que tiene mayor influencia en las decisiones es el que comprende al Ministerio de Economía y Banco Central.

Los actores del sector productivo son los que perciben el mayor nivel de incoordinación. Los funcionarios muestran una imagen contraria, sin embargo, la única respuesta que adjudica un grado nulo de coordinación pertenece a este sector.

14) Opinión sobre la institucionalidad intergubernamental del MERCOSUR

Considera Ud. que el mecanismo de toma de decisiones intergubernamental en el MERCOSUR es:

Actores	Muy Satisf.		Satisfact.		Poco Sat.		Inadecua.		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empres.	-	-	2	25,0	4	50,0	1	12,5	-	-	1	12,5	8	100
Funcion.	-	-	3	37,5	3	37,5	1	12,5	1	12,5	-	-	8	100
Sindical.	-	-	-	-	3	75,0	1	25,0	-	-	-	-	4	100
TOTAL	-	-	5	25,0	10	50,0	3	15,0	1	5,0	1	5,0	20	100

Las respuestas relativas a la funcionalidad jurídico-institucional –intergubernamental– del MERCOSUR, evidencian una posición crítica. Esta actitud se ve corroborada, no sólo en las respuestas a la pregunta siguiente, sino también en las dadas a la pregunta 36, en las que se sostiene que la funcionalidad institucional actual es poco adecuada para la eficacia de la toma de decisiones.

Si el análisis se realiza desde la perspectiva de los actores, los funcionarios son los que tienen una visión menos crítica, pero aún así ninguno está totalmente satisfecho.

La actitud más crítica es la exhibida por los actores del sector productivo.

15) Opinión sobre la institucionalidad supranacional

Considera Ud. que la existencia de instituciones supranacionales en el MERCOSUR:

Actores	Aumentaría		Disminuiría		No variaría		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	Nº	%	%	Nº	%	Nº	%



Empresarios	4	50,0	1	12,5	1	12,5	-	-	2	25,0	8	100
Funcionarios	5	62,5	-	-	1	12,5	1	12,5	1	12,5	8	100
Sindicalistas	4	100	-	-	-	-	-	-	-	-	4	100
TOTAL	13	65,0	1	5,0	2	10,0	1	5,0	3	15,0	20	100

La actitud crítica al funcionamiento institucional del bloque, expuesta en la pregunta anterior, es congruente con las respuestas obtenidas en la presente. Aquí, una amplísima mayoría de los encuestados –65%- expresa su convicción de que la existencia de instituciones supranacionales –esto es, el establecimiento de una institucionalidad propia del MERCOSUR e independiente de las respectivas instancias nacionales- aumentaría la eficacia de las decisiones relativas al sector.

Estas respuestas son coherentes con lo manifestado por los entrevistados en la pregunta 36, en la que sostienen que el funcionamiento institucional actual del MERCOSUR, con relación a los fines perseguidos, es poco adecuado para la eficacia de la toma de decisiones.

En el sector productivo los que tienen mayor nivel de influencia en las decisiones –los empresarios- son los que muestran una opinión menos favorable respecto a la institucionalidad supranacional en el MERCOSUR. Los sindicalistas presentan una opinión unánime a favor. Los funcionarios mayoritariamente –62,50%-, muestran la misma opinión.

Variable: “Imagen de la funcionalidad institucional del MERCOSUR”

Se la define como la evaluación del funcionamiento institucional. Sus valores son *positivo, negativo y no definido*.

Actores	Positivo		Negativo		No definido		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	12,5	5	62,5	2	25,0	8	100
Sindicalistas	-	-	4	100	-	-	4	100
Funcionarios	1	12,5	4	50,0	3	37,5	8	100
TOTAL	2	10,0	13	65,0	5	25,0	20	100

En el marco de una imagen negativa de la funcionalidad institucional –65%-, se destacan los sindicalistas que, en su totalidad, expresan tenerla. Los empresarios muestran tener la misma imagen en un 62,5%, pese a que muestran una opinión menos favorable respecto a la institucionalidad supranacional –ver respuesta anterior-. Sólo empresarios y funcionarios ofrecen una mínima imagen positiva –12,5% respectivamente-. Entre los últimos se cuenta el mayor grado de indefinición, no obstante presentar una opinión favorable a la institucionalidad supranacional y estar relacionados directa o indirectamente con el funcionamiento institucional del MERCOSUR.

16) Opinión sobre el nivel de participación de los actores empresariales

Entiende Ud. Que el nivel de participación de los actores empresariales afectados por las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR es:

Grupos Trasnacionales	Grandes Grupos Económicos Nac.	Pymes	Organizaciones Sectoriales
--------------------------	-----------------------------------	-------	-------------------------------



	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Alto	9	45	4	20	-	-	1	5
Medio	5	25	10	50	2	10	7	35
Bajo	5	25	6	30	11	55	8	40
Nulo	-	-	-	-	6	30	4	20
No contesta	-	-	-	-	1	5	-	-
No Sabe	1	5	-	-	-	-	-	-
TOTAL	20	100	20	100	20	100	20	100

La pregunta recepta el concepto de participación en su doble acepción –en la toma de decisiones y en los costos y beneficios del proceso-. De estas respuestas se deduce que, dentro del sector empresarial, las que mayor participación tienen son las empresas transnacionales –alto-, le siguen en orden de importancia los grandes grupos económicos nacionales –medio-, las organizaciones sectoriales –medio-bajo, ya que la mayor frecuencia fue en bajo y le sigue el medio- y por último, las Pymes –bajo-.

Del cruce de respuestas de la pregunta 10 con la presente se observa que, si bien las organizaciones sectoriales tienen un mayor grado de influencia en las toma de decisiones –mayoritariamente ejercida en los espacios de participación formal, los grupos referidos a normas técnicas-, su participación en el MERCOSUR es media baja. Ello es razonable, ya que ellas no actúan por sí en el mercado de bienes y servicios transables.

En orden de importancia en cuanto a la influencia –preg.10-, a las organizaciones sectoriales les siguen los grandes grupos económicos nacionales, pero en la participación las empresas transnacionales prevalecen sobre ellos. Otra vez, esto es congruente con los índices de participación en el mercado.

Sin embargo, en las respuestas a las preguntas 21 y 22 aparecen ambos actores – empresas transnacionales y grandes grupos económicos nacionales- como los más consultados en mérito al reconocimiento de su influencia, por su capacidad de condicionar la economía y las decisiones.

Nivel de participación por actores

	Grupos Trasnac.		Grandes Grupos Econ.Nac.		PYMES		Org. Sectoriales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios								
Alto	4	20	1	5	-	-	-	-
Medio	-	-	4	20	-	-	3	15
Bajo	3	15	3	15	5	25	3	15
Nulo	-	-	-	-	3	15	2	10
N/S	1	5	-	-	-	-	-	-
Sub-Total	8	40	8	40	8	40	8	40
Funcionarios								
Alto	3	15	2	10	-	-	1	10
Medio	3	15	3	15	-	-	2	10
Bajo	2	10	3	15	4	20	4	20
Nulo	-	-	-	-	3	15	1	5
N/C	-	-	-	-	1	5	-	-
Sub-Total	8	40	8	40	8	40	8	40
Sindicalistas								
Alto	2	10	1	5	-	-	-	-



Medio	2	10	3	15	2	10	2	10
Bajo	-	-	-	-	2	10	1	5
Nulo	-	-	-	-	-	-	1	5
Sub-Total	4	20	4	20	4	20	4	20
TOTAL=20	20	100	20	100	20	100	20	100

Sectorialmente, las respuestas, salvo algunas definiciones específicas, se orientan en la misma dirección que los resultados generales. Los empresarios siguen la tendencia general. Los funcionarios le asignan a las empresas transnacionales un grado de participación menor –medio alto- y respecto a las organizaciones sectoriales, se definen por una participación baja. Por último, los sindicalistas también muestran para las empresas transnacionales un grado medio-alto, para las pymes un medio-bajo y para las organizaciones sindicales medio.

17) Opinión sobre el nivel de participación de los actores sindicales

Entiende Ud. que el nivel de participación de los actores sindicales afectados por las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR es:

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	-	-	5	62,5	3	37,5	-	-	8	100
Sindicalistas	-	-	2	50,0	1	25,0	1	25,0	-	-	4	100
Funcionarios	-	-	-	-	4	50,0	3	37,5	1	12,5	8	100
TOTAL	-	-	2	10,0	10	50,0	7	35,0	1	5,0	20	100

En esta pregunta nuevamente se toma el concepto de participación en su doble acepción. Los encuestados muestran una opinión consistente con relación a la muy baja participación de los actores sindicales, estos actores también tienen muy baja influencia en las decisiones, como resulta de las respuestas a la pregunta 10.

Los sindicalistas se asignan a sí mismos mayor participación que la que los demás actores les reconocen. Es de resaltar que ellos han sido uno de los sectores más afectados por las políticas de ajuste, de reestructuración productiva y los estilos de desarrollo adoptados, con el correlativo incremento de los índices de desocupación, subcontratación, flexibilidad, etc. que fragmentan la base social del sindicalismo, lo que reduce su capacidad para representar los intereses comunes. Por otra parte, sus espacios de vinculación con la estructura institucional del MERCOSUR son el Foro Consultivo Económico y Social; el SGT Nº10 y, actualmente, la Comisión Socio-Laboral. Ninguno de estos organismos tiene poder decisorio.

18) Consulta institucional

Cuando se toma una decisión en el ámbito del MERCOSUR que afecta a su sector, Ud. o el cuerpo al que representa es consultado:

Actores	Siempre		Frecuent.		A veces		Nunca		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	12,5	6	75,0	1	12,5	8	40,0
Sindicalistas	-	-	1	25,0	2	50,0	1	25,0	4	40,0
Funcionarios	1	12,5	2	25,0	4	50,0	1	12,5	8	20,0
TOTAL	1	5,0	4	20,0	12	60,0	3	15,0	20	100



Del universo encuestado un 60% es consultado “a veces”, un 15% “nunca” y sólo un 5% es consultado “siempre”.

Sectorialmente, es llamativo que los funcionarios reconozcan en un 62,50% que nunca o a veces son consultados antes de la toma de decisiones en áreas de su competencia. Sólo uno de ellos reconoce ser consultado siempre. Es necesario tener en cuenta que fueron seleccionados para esta encuesta por su directa vinculación con los sectores estudiados y su posición decisoria articulada con los distintos niveles de la administración pública asociados al proceso -la distribución funcional se expone en el cuadro 7, al que se remite-. Esto es congruente con el nivel bajo de coordinación entre las tecno-burocracias -55%- obtenido en las respuestas a la pregunta 12. Quienes, siendo competentes, no son consultados, mal pueden coordinar con otros las decisiones a tomar.

Los empresarios reconocen en un 75% ser consultados a veces.

Sobre la base de estas respuestas y las obtenidas en la pregunta 21 se construyó la siguiente variable:

Variable: “Nivel de consulta a los actores organizacionales”

Se entiende el grado de consulta previa efectuada por los decisores en el MERCOSUR, cuyos valores son *alto*, *medio*, *bajo* y *nulo*.

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	12,5	1	12,5	6	75,0	-	-	8	100
Sindicalistas	-	-	1	25,0	3	75,0	-	-	4	100
Funcionarios	2	25,0	2	25,0	4	50,0	-	-	8	100
TOTAL	3	15,0	4	20,0	13	65,0	-	-	20	100

Es evidente que ante la necesidad de la toma de decisiones en el ámbito del MERCOSUR, existe algún grado de consulta previa a los actores involucrados en el sector, si bien éste grado, mayoritariamente, es bajo -65%-. En este nivel se destacan los empresarios y sindicalistas con el 75% de cada segmento. No obstante que los sindicalistas reconocen que se les consulta muy poco, en las respuestas a la pregunta anterior se atribuyen un nivel de participación mayor. En cuanto a los funcionarios, el 50% reconoce que el nivel de consulta es bajo, no obstante tener competencia en las decisiones.

19) *Opinión comparativa sobre la participación empresarial brasileña en el MERCOSUR*

Entiende Ud. que en el Brasil los actores empresariales afectados por las tomas de decisión en el ámbito MERCOSUREño, tienen:

	Grupos Transnacionales		Grandes Grupos Econ. Nacionales		Pymes		Organizaciones Sectoriales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Mayor	8	40	14	70	10	50	11	55
Igual	6	30	3	15	5	25	4	20



Menor	-	-	-	-	-	-	2	10
No sabe	3	15	2	10	3	15	2	10
No contesta	3	15	1	5	2	10	1	5
TOTAL	20	100	20	100	20	100	20	100

En opinión de los entrevistados, los actores empresariales afectados por las decisiones que se toman en el MERCOSUR, tienen un mayor nivel de participación que sus pares argentinos.

	Grupos Transnacionales		Grandes Grupos Econ. Nacionales		Pymes		Organizaciones Sectoriales	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios								
Mayor	2	10	7	35	5	25	7	35
Igual	2	10	-	-	1	5	-	-
Menor	-	-	-	-	-	-	-	-
No sabe	1	5	-	-	-	-	-	-
No contesta	3	15	1	5	2	10	1	5
Subtotal	8	40	8	40	8	40	8	40
Funcionarios								
Mayor	4	20	4	20	2	10	3	15
Igual	2	10	2	10	3	15	2	10
Menor	-	-	-	-	-	-	1	5
No sabe	2	10	2	10	3	15	2	10
Subtotal	8	40	8	40	8	40	8	40
Sindicalistas								
Mayor	2	10	3	15	3	15	1	5
Igual	2	10	1	5	1	5	2	10
Menor	-	-	-	-	-	-	1	5
Subtotal	4	20	4	20	4	20	4	20
TOTAL	20	100	20	100	20	100	20	100

Sectorialmente, es posible establecer algunas diferencias. Los empresarios argentinos le otorgan un nivel de participación mayor a los grandes grupos económicos nacionales brasileños y a las organizaciones sectoriales.

En un contexto que reconoce a los actores empresariales en Brasil mayor participación que en Argentina, destaca en el segmento empresarial la amplísima mayoría que asigna este valor a los grandes grupos económicos nacionales brasileños y las organizaciones sectoriales. Sin embargo, esta respuesta casi unánime –87,5%– de los empresarios argentinos puede estar condicionada por la tradicional política industrial nacionalista brasileña, que es tomada como modelo a imitar por amplios segmentos de ese sector.

Los funcionarios, por su parte, siendo que otorgan un mayor nivel de participación a las grandes empresas, asignan similar participación a las transnacionales y los grupos nacionales brasileños.

Los sindicalistas le adjudican mayor nivel de participación a las empresas nacionales brasileñas, sean grandes grupos o pymes.

20) Opinión comparativa sobre la participación sindical brasileña en el MERCOSUR



Entiende Ud. Que en el Brasil los actores sindicales afectados por las tomas de decisión en el ámbito MERCOSUREño, tienen:

Actores	Mayor		Igual		Menor		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	3	37,5	4	50,0	-	-	1	12,5	-	-	8	100
Funcionarios	-	-	4	40,0	-	-	3	37,5	1	12,5	8	100
Sindicalistas	-	-	4	100	-	-	-	-	-	-	4	100
TOTAL	3	15,5	12	60,0	-	-	4	20,0	1	5,0	20	100

En un marco generalizado de respuestas acerca de que los actores sindicales brasileños tienen similar participación a los argentinos –baja, ver respuestas a pregunta 17-, los sindicalistas, de manera unánime, ofrecen esta opinión.

21) Opinión sobre destinatarios de la consulta en el MERCOSUR

Considera Ud. que ante la necesidad de tomar una decisión se consulta:

Actores	Todos		Más Influyentes		Ninguno		N/S		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	25,0	5	62,5	-	-	-	-	1	12,5	8	100
Funcionarios	3	37,5	4	50,0	-	-	1	12,5	-	-	8	100
Sindicalistas	-	-	4	100	-	-	-	-	-	-	4	100
TOTAL	5	25,0	13	65,0	-	-	1	5,0	1	5,0	20	100

En opinión de los encuestados, ante la toma de decisiones sólo se consulta a los más influyentes y no a los posibles afectados por la decisión. De allí que el nivel de consulta a los actores institucionales sea bajo –65%-, como se puso de manifiesto en el punto 18.

Las respuestas obtenidas pueden servir como medida del grado de democratización del MERCOSUR. Como lo ha señalado Habermas⁴⁰¹, en una sociedad democrática en la que gobiernan las mayorías con un profundo respeto por las minorías, es imprescindible que en el proceso de toma de decisión participen todos los posibles afectados por dicha decisión, ya sea por sí mismos o a través de representantes.

Sólo cinco entrevistados –empresarios y funcionarios- contestaron que “todos los posibles afectados” por la decisión son consultados. Se podría decir, entonces, que un 25% asigna un alto grado de democratización a la toma de decisiones en el ámbito MERCOSUREño. Una mayoría del 65%, en cambio, consideró que sólo se consulta a los actores más influyentes. Se puede tal vez inferir que dicha consulta no está motivada por una actitud democrática, sino por el poder que dichos actores tienen. De ser así, está claro que el factor que hace que un actor sea o no consultado no es la democracia interna al sistema, sino su capacidad de influir sobre la eficacia en la ejecución de la decisión que se está tomando.

La falta de consulta de todos los posibles afectados, que es congruente con lo expresado en la respuesta a la pregunta 18, sumada a la escasez de información que

⁴⁰¹ HABERMAS Jürgen, “Escritos sobre moralidad y eticidad”, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1991.



los encuestados aceptan que se posee al tomar las decisiones (ver punto 24), nos deja ante un panorama en el cual los decisores se rigen por criterios puramente realistas de asignación de poder -el poder es concebido aquí en su más estricto sentido de capacidad de determinar la conducta de otros-. Dentro de esta concepción, no es aventurado suponer que los decisores están dispuestos a definir los intereses de los afectados sin consultarlos y aceptando que no tienen un alto grado de información disponible.

Aquí se puede plantear la hipótesis que los decisores tienden a interpretar la voluntad de los actores sin que se produzca una efectiva comunicación. Es decir, que los decisores se manejan de acuerdo a un complejo de expectativas y asignan a los actores determinados intereses y opiniones. Puede también darse una situación en la cual esos actores influyentes tengan una suerte de "poder de veto" con respecto a los decisores. De ser así, los decisores actuarían conforme a su propia definición sobre el interés de los actores más poderosos, pero cuando definen mal esos intereses o bien pretenden apartarse de ellos, se pone en marcha un mecanismo informal que hace que aquéllos obstaculicen la decisión o su puesta en práctica.

22) Identificación de los actores más influyentes

¿A quiénes considera los más influyentes?, ¿Por qué los considera influyentes?, ¿Cómo entiende que ejercen su influencia? .

		A. QUIENES		B. POR QUÉ								C. CÓMO													
				(a)		(b)		(c)		N/C		Anul.		(d)		(e)		(f)		(g)		N/C		Anul.	
		Nº	%	Nº	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Empres.	GGEN y GT	2	15	2	15	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-
	A.E.	2	15	-	-	1	8	1	8	-	-	-	-	1	8	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-
	N/C	1	8	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-
	Subtotal	5	38	2	15	1	8	1	8	1	8	-	-	-	15	1	8	-	-	1	8	1	8	-	-
Func.	GGEN Y GT	3	23	1	8	2	15	-	-	-	-	-	-	2	15	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-
	A.E.	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-
	Subtotal	4	31	1	8	2	15	-	-	-	-	1	8	2	15	1	8	-	-	-	-	-	1	8	-
Sindic.	GGEN y GT	3	23	2	15	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	2	15	-	-	-	-	-
	Sindic.	1	8	-	-	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	-	-	-
	Subtotal	4	31	2	15	2	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	3	23	-	-	-	-	-
TOTAL		13	100	5	38	5	38	1	8	1	8	1	8	4	31	2	15	1	8	4	31	1	8	1	8

- (a) Capacidad condicionante de la economía
- (b) Capacidad de condicionar la toma de decisiones
- (c) Tradición
- (d) Lobby
- (e) Contactos
- (f) Colocando funcionarios que respondan a sus intereses en los puestos claves.
- (g) Presión directa

En la pregunta 22 sólo respondieron los entrevistados que en la pregunta 21 expresaron que se consulta a los más influyentes.

En esta pregunta originalmente se diferenció a los grandes grupos económicos nacionales de las empresas transnacionales, pero teniendo en cuenta que en las respuestas siempre se los asoció, luego se los unificó. De los encuestados que respondieron esta pregunta, un 60% -ocho- consideró como más influyentes a las



empresas transnacionales y grandes grupos económicos nacionales por su capacidad de condicionar la economía –38,5%- y las decisiones –23%-. Asimismo, de la encuesta surge que estos actores ejercen su influencia a través del lobby y la presión sobre los gobiernos nacionales.

Sectorialmente, los empresarios consideran como más influyentes tanto a los grandes grupos nacionales y transnacionales como a las asociaciones empresariales. Los primeros, por su capacidad de condicionar la economía y los últimos por su capacidad de condicionar las decisiones y por tradición. Ambos ejercen su influencia por lobby.

Para los sindicalistas los más influyentes son los grandes grupos nacionales y transnacionales –23%-, por su capacidad de condicionar tanto la economía como las decisiones, y éstos ejercen su influencia a través de presión directa sobre los decisores. Es necesario resaltar que un sindicalista asigna a su sector el carácter de más influyente, por su capacidad de condicionar las decisiones a través de la presión.

En cuanto a los funcionarios, también reconocen como más influyentes a los grandes grupos nacionales y transnacionales –23%-, por su capacidad de condicionar las decisiones y ejercen su influencia a través de lobby.

Esta concepción sobre los niveles de influencia de los distintos actores es congruente con las respuestas obtenidas a la anterior pregunta. Los más consultados son, siempre, los actores con mayor capacidad de viabilizar u obstaculizar la eficacia en la ejecución de las decisiones. Además de estar claramente jerarquizada la consulta previa a la toma de decisiones, parecen no existir –o bien no revestir mayor eficiencia- los mecanismos formales de consulta. El lobby y la presión son los mecanismos informales a través de los cuales los actores más influyentes imponen sus intereses.

Nos encontramos, pues, con un bajísimo nivel de formalización de canales por parte de los actores para transmitir y efectivizar sus intereses. En su lugar, parece reinar un sistema informal en el que sólo son oídos los que tienen el poder de influir sobre el curso de las acciones posteriores a la toma de decisión.

23) Utilización de los canales formales de consulta

Entiende Ud. que las consultas formuladas se canalizan por canales formales

Actores	Siempre		Frecuentem.		A veces		Nunca		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	2	10	6	30	-	-	8	40
Sindicalistas	1	5	2	10	1	5	-	-	4	20
Funcionarios	5	25	1	5	2	10	-	-	8	40
TOTAL	6	30	5	25	9	45	-	-	20	100

Las respuestas aquí obtenidas presentan una leve variante con respecto a las anteriores. Si bien es cierto que un 45% de los encuestados asignan un bajo nivel de utilización a los canales de consulta formales, el 55% les asigna un nivel medio o alto de utilización, siendo preponderante, en este sentido, la opinión de los funcionarios. Esta diferencia de percepción puede estar marcando que los canales formales se utilizan frecuentemente, pero no tienen mayor peso en la toma de decisión. Se diferencia aquí la consulta que tiene una influencia determinante sobre la toma de decisión, de aquella que se realiza con fines más informativos que de recabamiento de



opinión e intereses. En otras palabras, los canales podrían bien ser circuitos de información en sentido descendente, mientras que los canales informales podrían ser el medio privilegiado a través del cual se transmite la influencia desde los sectores de mayor poder económico hacia los decisores institucionales.

24) Opinión sobre la información disponible

Cuando Ud. tiene que tomar una decisión o sellar un acuerdo en el ámbito del MERCOSUR, la información con la que cuenta en general es:

Actores	Excesiva		Adecuada		Escasa	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	2	10	6	30
Funcionarios	-	-	5	25	3	15
Sindicalistas	-	-	2	10	2	10
TOTAL	-	-	9	45	11	55

Es evidente que cuando se negocia en el ámbito del MERCOSUR la información con la que se cuenta es escasa –55%-. En estas respuestas tiene un importante papel la opinión de los empresarios. Si bien sectorialmente los funcionarios manifiestan que ella es adecuada, resulta trascendente la cantidad de funcionarios que manifiestan lo contrario.

A pesar de su escasez, el nivel de información de los decisores es mucho más alto que el del público en general. Cuando se evaluó la información que transmiten los periódicos de circulación nacional, 85% de los encuestados respondió que la misma es escasa y sólo un 10% que es adecuada. Ninguno respondió que la información es nula y sólo uno que es abundante. Entre los decisores, en cambio, el nivel de información parece ser mayor, al menos desde la perspectiva de los actores encuestados. Sin embargo, hay que considerar que, habida cuenta de lo determinante que son los canales informales y los actores más poderosos en el proceso de la toma de decisión, es posible que la falta de una adecuada información no sea percibida como una carencia de los decisores, en tanto y en cuanto lo más importante parece ser la representación que ellos tienen sobre el poder que cada actor puede ejercer para condicionar o determinar la decisión .

La escasez de información, agregada a la dispersión y falta de accesibilidad de la misma (ver punto 34), le resta no sólo eficacia sino también racionalidad a las decisiones.

25) Opinión comparativa sobre la efectividad de los canales informales de comunicación respecto de los formales

En caso de utilizar canales informales de comunicación, entiende que los mismos son:

Actores	Más efect.		Igual de efect.		Menos efect.		N/S		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	6	30	-	-	1	5	-	-	1	5
Sindicalistas	2	10	1	5	1	5	-	-	-	-
Funcionarios	2	10	1	5	2	10	2	10	1	5
TOTAL	10	50	2	10	4	20	2	10	2	10



De manera unánime los entrevistados reconocen utilizar canales informales de comunicación y consideran que son más efectivos que los canales formales –50%-. En esta posición los que mayor preponderancia tienen son los empresarios –30%-. En tanto, con relación a los funcionarios, éstos muestran dispersión en sus respuestas no permitiendo inferir ninguna tendencia.

26) Nivel de utilización de los canales informales de comunicación

Además de los canales formales para comunicarse con otros actores de su sector, ¿utiliza canales informales?

Actores	Siempre		Frecuentem.		A veces		Nunca		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	2	10	4	20	-	-	-	-
Sindicalistas	-	-	4	20	-	-	-	-	-	-
Funcionarios	1	5	4	20	1	5	1	5	1	5
TOTAL 20=100%	3	15	10	50	5	25	1	5	1	5

De manera preponderante, los encuestados mencionan que se utilizan canales informales de comunicación porque son más efectivos.

Respecto a los empresarios, resulta en principio difícil explicar por qué, siendo los canales informales de comunicación los más efectivos, sin embargo son poco utilizados –30%-. No obstante, esta actitud resulta coherente con lo que se esbozó más arriba, al conjeturar que los canales informales no se utilizan para transmitir información sino para transmitir influencia desde los sectores más poderosos hacia los decisores.

A fin de profundizar el análisis de estas respuestas se construyó la siguiente variable:

Variable: “Nivel de congruencia entre la adhesión ideológica y la adhesión pragmática”

Se entiende el grado de correspondencia entre la manifestación retórica y la aceptación efectiva de los canales informales de comunicación, sus valores son *alto*, *medio* bajo y *nulo*.

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo		N/C		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	5	25	2	10	-	-	1	5	-	-	8	40
Sindicalistas	3	15	-	-	1	5	-	-	-	-	4	20
Funcionarios	4	20	-	-	1	5	2	10	1	5	8	40
TOTAL	12	60	2	10	2	10	3	15	1	5	20	100

En un marco de un alto nivel de congruencia, los funcionarios muestran el menor nivel y su justificación estaría en la explicación anterior.

27) Grado de coordinación institucional en la toma de decisiones



¿Qué grado de coordinación en la toma de decisiones asignaría a la organización a la que Ud. pertenece?

Actores	Alto		Medio		Bajo		Nulo	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	4	20	2	10	-	-
Sindicalistas	1	5	1	5	2	10	-	-
Funcionarios	3	15	3	15	2	10	-	-
TOTAL	6	30	8	40	6	30	-	-

En general los entrevistados asignan mayoritariamente un grado medio a la coordinación en la toma de decisiones en la institución a la que pertenecen. Dentro de esta tendencia, se destacan los empresarios.

Los funcionarios, sectorialmente considerados, no permiten establecer una tendencia definida, la que tampoco surge si se cruzan estas respuestas con las obtenidas en el punto 7 -representación institucional-.

28) Opinión comparativa sobre la coordinación institucional en la toma de decisiones

¿Qué grado de coordinación en la toma de decisiones asignaría a la organización a la que Ud. pertenece?

Actores	Más alto		Igual		Más bajo		N/S	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	3	15	4	20	1	5	-	-
Sindicalistas	2	10	1	10	1	5	-	-
Funcionarios	2	10	3	15	1	5	2	10
TOTAL	7	35	8	40	3	15	2	10

En un grado medio de coordinación en la toma de decisiones en la institución a la que pertenecen los entrevistados, mayoritariamente –40%- exponen que la coordinación en ella es semejante a la de otros sectores. No obstante, debe ser tenido en cuenta que el 35% asigna a su institución un nivel de coordinación más alto que otras.

Los sindicalistas -en un 50%- asignan a su organización un mayor grado de coordinación. Esta perspectiva tiene explicación en la organización sindical –asimilaría coordinación a estructura jerárquica-.

29) Opinión sobre la tendencia de los decisores a rutinizar sus respuestas

¿Cree Ud. que los funcionarios o representantes que permanecen durante muchos años en las mismas o similares funciones, tienden a rutinizar las respuestas a los problemas?

Actores	Sí		No		No generaliza	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	5	1	5	6	30
Funcionarios	2	10	2	10	4	20
Sindicalistas	2	10	-	-	2	10
TOTAL	5	25	3	15	12	60



Existe aquí una marcada tendencia a no atribuir a la variable “permanencia en el cargo o función” influencia sobre la variable “innovación/rutinización”, al no poder ofrecer los encuestados una respuesta generalizada respecto a la rutinización en las decisiones de aquellos funcionarios o representantes que permanecen en sus funciones largo tiempo. La rutinización de las respuestas es un fenómeno típico de las estructuras burocratizadas, en las que los actores tienden a limitar su nivel de responsabilidad y a facilitar su trabajo mediante conductas estereotipadas. En el polo contrario de la rutinización ubicamos a los actores innovadores. Una actitud innovadora, como lo han demostrado numerosas investigaciones sobre organizaciones informales, tiene altos costos para su portador y es difícil de mantener por mucho tiempo dentro de una organización en la que existe un alto grado de burocratización interna.

En estas respuestas los que más han influido han sido aquellos que tienen menos de 10 años en el cargo, ya que de los seis que sobrepasan ese límite, la mitad no puede generalizar.

Los sindicalistas -en un 50%- consideran que la larga permanencia tiende a rutinizar la gestión. Ello resulta significativo porque el único entrevistado que tiene una permanencia de más de 20 años pertenece a este sector (ver punto 8) y más allá de esta encuesta, puede afirmarse que la permanencia es una tendencia general en el sindicalismo.

30) Razones de la falta de eficacia de algunas decisiones en el MERCOSUR

Cuando una decisión tomada en el MERCOSUR no tiene eficacia en la práctica, en general entiende que ello sucede por (marque sólo la opción que considere más importante):

Actores	Falta de Vol. Polít.		Falta de Adecuac.		Influencia G. de Int.		Otras: Inad. Inst.		N/C		Anulada	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	5	4	20	2	10	1	5	-	-	-	-
Funcionarios	4	20	2	10	-	-	-	-	-1	5	1	5
Sindicalistas	3	15	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL= 20	8	40	7	35	2	10	1	5	1	5	1	5

Los dos factores que, a juicio de los encuestados, tienen mayor influencia sobre la falta de eficacia de las decisiones son de diferente tenor: falta de voluntad política para hacerla cumplir y falta de adecuación entre la decisión y la realidad.

La falta de voluntad política puede ser una condición externa a los decisores, lo cual significa que la decisión puede ser adecuada pero falla su implementación. La falta de adecuación entre la decisión y la realidad, en cambio, remite a una falla de los decisores, que no han sabido interpretar la realidad sobre la cual su decisión tiene que operar. Ahora bien, un error importante en dicha interpretación puede consistir en no anticipar la voluntad política para hacer efectiva la decisión. Es evidente que los decisores no deben tener en cuenta sólo sus fines, sino los posibles resultados de la acción, y para ello deberán anticipar la voluntad política de efectivizar la decisión que tomen.

Sabido es que una de las causales de erosión de la legitimidad de los decisores es la falta de eficacia de sus decisiones. Como se ha establecido en investigaciones sobre



la legitimidad de los sistemas políticos, los depósitos de legitimidad de las estructuras están conectados con el grado de eficacia de las decisiones.

Se hace la salvedad que los entrevistados podían marcar una sola opción a esta pregunta, cuando en realidad –como se ha argumentado- las causales de ineficacia pueden ser concurrentes y además pueden estar solapadas.

Los funcionarios y sindicalistas tienen una percepción diferente a la de los empresarios. En efecto, para los primeros la causa de la falta de eficacia de las decisiones en el MERCOSUR radica en la falta de voluntad política para hacerlas cumplir -en principio se infiere que se atribuye a un factor externo a la propia burocracia, sin reconocer sus propias limitaciones-, en cambio, para los empresarios la razón está en la falta de adecuación entre la decisión y la realidad –fallas en los decisores-.

31) Opinión sobre la racionalidad de las decisiones en el MERCOSUR

Entendiendo racionalidad como adecuación de medios a fines, considera Ud. que las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR son:

Actores	Altamente racionales		Racionales		Poco racionales		Nada racionales		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	5	7	35	-	-	-	-
Funcionarios	-	-	4	20	3	15	-	-	1	5
Sindicalistas	-	-	3	15	1	5	-	-	-	-
TOTAL= 20	-	-	8	40	11	55	-	-	1	5

En opinión de los entrevistados existe una falta de adecuación entre medios y fines al considerar poco racionales las decisiones adoptadas en el MERCOSUR. En esta posición cumple un papel gravitante el 87,5% de los empresarios. Por el contrario, el 75% de los sindicalistas considera que las decisiones son racionales.

Si bien un 50% de los decisores considera que las decisiones son racionales, un 37,5% las califica como poco racionales.

32) Razones de la inadecuación entre decisiones y fines

Cuando existe una inadecuación entre la decisión tomada y los fines perseguidos, entiende Ud. que ello se debe generalmente a:

Actores	F. Capac.		F. inform.		F. poder		M. ajenos		Otras		N/C		Anulada	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empres.	3	15	-	-	1	5	-	-	2	10	1	5	1	5
Sindical.	2	10	-	-	1	5	-	-	1	5	-	-	-	-
Funcion.	4	20	2	10	-	-	-	-	1	5	1	5	-	-
TOTAL	9	45	2	10	2	10	-	-	4	20	2	10	1	5

El 45% establece que la falta de racionalidad de las decisiones se debe a la falta de capacidad de los decisores. En esta actitud crítica tiene un papel preponderante la respuesta de los funcionarios, quienes, además, aducen la falta de información.



Esta falta de racionalidad en las decisiones, por incapacidad de los actores que las toman, es congruente con las respuestas a la siguiente pregunta.

33) Opinión sobre los atributos necesarios en los decisores

A la hora de tomar decisiones que resulten eficaces, ¿cómo ordenaría jerárquicamente los atributos personales que se enumeran a continuación?:

1. Conocimientos técnicos

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	1	5	1	5	-	-	-	-	1	5	1	5
Funcionarios	5	25	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-
Sindicalistas	1	5	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	2	10
TOTAL	8	40	2	10	2	10	-	-	-	-	1	5	16	80

2. Inteligencia

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	2	10	-	-	-	-	-	-	-	-	2	10
Funcionarios	2	10	-	-	2	10	-	-	-	-	-	-	2	10
Sindicalistas	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	15
TOTAL	5	25	2	10	2	10	-	-	-	-	-	-	16	80

3. Carisma

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	5	-	-	-	-	1	5	-	-	4	20
Funcionarios	-	-	-	-	-	-	1	5	1	5	-	-	4	20
Sindicalistas	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	3	15
TOTAL	-	-	2	10	-	-	1	5	2	10	-	-	16	80

4. Tenacidad

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	5	1	5	-	-	1	5	-	-	3	15
Funcionarios	-	-	2	10	-	-	1	5	-	-	1	5	2	10
Sindicalistas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	20
TOTAL	-	-	3	15	1	5	1	5	1	5	1	5	16	80

5. Flexibilidad



Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	-	-	1	5	-	-	1	5	1	5	3	15
Funcionarios	-	-	3	15	2	10	-	-	-	-	-	-	1	5
Sindicalistas	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	3	15
TOTAL	-	-	4	20	3	15	-	-	1	5	1	5	16	80

6. Poder

Actores	1º		2º		3º		4º		5º		6º		No adj. Posición	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	2	10	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	3	15
Funcionarios	-	-	2	10	1	5	1	5	1	5	-	-	1	5
Sindicalistas	2	10	-	-	1	5	-	-	-	-	-	-	1	5
TOTAL	4	20	2	10	3	15	1	5	1	5	-	-	16	80

Resp. = 20	
N/C = 4	
Funcionarios	2
Empresarios	2

Como 4 encuestados no contestan a la pregunta, el total de respuestas para cada atributo son 16.

En cuanto a la jerarquía otorgada a estos atributos, si se toma exclusivamente la primera posición, el orden es: 1º) conocimiento –40%-; y 2º) inteligencia –25%-. En tanto, si se toman las dos primeras posiciones, los resultados por orden de prelación son: 1º) conocimiento; 2º) inteligencia; 3º) poder; 4º) flexibilidad; 5º) tenacidad; y 6º) carisma.

La ineficacia de algunas de las decisiones que se toman en el MERCOSUR, que los entrevistados adjudican a la falta de voluntad política e inadecuación con la realidad, tendrían como razones el desconocimiento técnico en el tema, la falta de aptitudes inteligentes y el insuficiente poder de los decisores. Respecto a este último atributo, resulta necesario recordar que las tecnocracias ven condicionada su actuación por la aprobación de sus negociaciones por parte de los gobiernos nacionales, por la coordinación y articulación con los otros actores del sistema de organización tecnoburocrático, y por los intereses sectoriales empresariales.

34) Dispersión y accesibilidad de las fuentes de información

Las fuentes de información que Ud. necesita para cumplir en forma satisfactoria su función, están

Actores	Concentradas y fácil acceso		Concentradas y difícil acc.		Dispersas y fácil acceso		Dispersas y difícil acceso		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	-	-	1	5	6	30	1	5
Funcionarios	-	-	1	5	4	20	3	15	-	-
Sindicalistas	1	5	2	10	1	5	-	-	-	-



TOTAL	1	5	3	15	6	30	9	45	1	5
-------	---	---	---	----	---	----	---	----	---	---

Esta pregunta, a diferencia de las anteriores que se hicieron sobre información disponible, está dirigida a conocer qué percepción tienen los encuestados sobre la información que ellos mismos poseen.

De los resultados surge que las fuentes de información de que disponen los encuestados están dispersas y son de difícil acceso. Si a ello se le agrega que la información es escasa (ver Punto 24), resulta evidente que esto se constituye en una condicionalidad negativa para los decisores.

Doce de los encuestados –60%- respondieron que la información es de difícil acceso, mientras que el 35% la consideraron de fácil acceso. La dificultad en el acceso a las fuentes de información puede estar relacionada con la carencia de canales formales de comunicación, que ya quedó de manifiesto en respuestas a preguntas anteriores.

Sólo un 20% de los encuestados consideran que las fuentes se hallan concentradas, mientras que un 75% entiende que están dispersas. Si se comparan estos números con los del párrafo anterior, se advierte que la dispersión de la información no dificulta el acceso a ella para seis de los encuestados, de los cuales la mayoría son funcionarios y para quienes el acceso es, naturalmente, más fácil. Es posible que este 30% tenga algún tipo de asistencia en la búsqueda de dicha información, asistencia con la que no contarían aquellos para los cuales la dispersión y la dificultad para obtener la información van de la mano.

35) Opinión sobre la incidencia de la organización institucional en la efectividad de las decisiones

Entiende Ud. que una organización jerárquica y burocrática hace más efectiva la toma de decisión que una organización no burocratizada ni verticalizada

Actores	Org. Jerárquica		Org. No Jerárq.		N/S		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	1	5	4	20	-	-	3	3
Funcionarios	3	15	3	15	1	5	1	1
Sindicalistas	1	5	3	15	-	-	-	-
TOTAL	5	25	10	50	1	5	4	20

La opinión mayoritaria de los encuestados se orienta a considerar que una organización no jerárquica ni burocratizada hace más efectivas las decisiones. En esta posición inciden, de manera preponderante, los empresarios y sindicalistas. Con esta respuesta los últimos, muestran una actitud crítica a su propio sistema de organización.

La mayoría de los que evalúan que una organización jerárquica es más efectiva son funcionarios.

36) Opinión sobre la funcionalidad institucional del MERCOSUR

Entiende Ud. que el funcionamiento institucional actual del MERCOSUR, con relación a los fines perseguidos, es:



Actores	Muy adec.		Adecuado		Poco adec.		Inadecud.		N/S		N/C	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresarios	-	-	1	5	6	30	-	-	-	-	1	5
Sindicalistas	-	-	-	-	3	15	1	5	-	-	-	-
Funcionarios	-	-	1	5	6	30	-	-	1	5	-	-
TOTAL	-	-	2	10	15	75	1	5	1	5	1	5

Tal como era previsible a partir de las respuestas ofrecidas a las preguntas 14 y 15, de las que resulta una visión crítica del proceso, una significativa mayoría de los encuestados -75%- considera que la funcionalidad institucional del MERCOSUR es poco adecuada para el logro de los fines perseguidos, lo que afecta negativamente la viabilidad misma del proceso convirtiéndose en una condicionalidad obstructiva.

En esta posición hay absoluta coincidencia entre los sectores consultados.

37) Finalidades perseguidas por el Tratado de Asunción

¿Cuáles considera Ud. que son los fines perseguidos por el Tratado de Asunción?

Respuestas	Nº	%
Unión Aduanera	2	7
Mercado Común	9	30
Equidad en el tratamiento entre las naciones	1	3
Estrategia política	2	7
Aumento del comercio intra-regional	6	20
Adopción de posiciones comunes frente a terceros	2	7
Crecimiento de las economías nacionales	3	10
Mejorar las condiciones de vida de los habitantes	1	3
N/C	4	13
TOTAL	30	100

Como la pregunta es abierta, se admite más de una respuesta.

La opinión mayoritaria de los encuestados refleja la finalidad última del Tratado de Asunción –Mercado Común-.

Siguiendo en el orden de importancia, perciben como finalidad del proceso el incremento del comercio intra-regional, poniendo de resalto el perfil comercialista del modelo. Esto es aún más significativo si se tiene en cuenta que la pregunta es abierta y que sólo un encuestado –en cada caso- propuso finalidades relacionadas con otras dimensiones –política, social- tales como “equidad en el tratamiento entre naciones” y “mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes”.

2. Conclusiones

▪ Finalidades del MERCOSUR

La opinión generalizada de los encuestados refleja la finalidad última del Tratado de Asunción –Mercado Común- y el incremento del comercio intra-regional. Si bien se percibe un grado más profundo de integración las respuestas se orientan al perfil comercialista del modelo. No se evidencian otras dimensiones de la integración, tales



como política, social y cultural, de tal manera que el proceso no se percibe como herramienta de potenciamiento de la capacidad de negociación externa y como proyecto, a largo plazo, de desarrollo equilibrado y conjunto.

▪ **Funcionalidad**

En el ámbito nacional se observa incoordinación entre los actores de los sistemas tecno-burocráticos involucrados en el proceso y dentro de ellos, lo que se convierte en una condicionalidad negativa porque no permite delinear una estrategia a largo plazo.

Existe una actitud crítica hacia la funcionalidad jurídico-institucional – intergubernamental- del MERCOSUR, ya que se sostiene que ella es poco adecuada para la eficacia en la toma de decisiones y para el logro de los fines perseguidos. Esta actitud se corrobora en la opinión mayoritaria con relación a que la existencia de instituciones supranacionales aumentaría la eficacia de las decisiones, no obstante que los empresarios –que, en el marco actual, poseen un mayor nivel de influencia en las decisiones- muestran una opinión menos favorable respecto a la institucionalidad supranacional en el MERCOSUR.

▪ **Influencia**

Ninguno de los actores tiene una influencia decisiva en la decisión, por lo que sólo se puede hablar de mayor o menor influencia con relación a otros actores. Esto se torna más significativo con respecto a los gobiernos nacionales, ya que su intervención es necesaria para la toma de decisión.

Algunos de los entrevistados les reconocieron a los grandes grupos económicos nacionales y empresas trasnacionales una influencia comparable a la de los gobiernos nacionales y las asociaciones empresariales y son, precisamente, los actores empresariales –asociaciones empresariales, grandes grupos económicos nacionales, trasnacionales- los que, en conjunto, tienen mayor influencia en las decisiones que se toman en el ámbito del MERCOSUR.

Los sindicatos y las Pymes presentan un bajísimo nivel de influencia. Su comportamiento sería esencialmente receptivo o pasivo. Los niveles de participación de estos actores son comparables a su influencia.

▪ **Consulta**

Los actores empresariales poderosos –empresas trasnacionales y grandes grupos económicos nacionales- son los más consultados en mérito al reconocimiento de su influencia, tanto por su capacidad de condicionar la economía como las decisiones. Ante la toma de decisiones, sólo se consulta a los más influyentes y no a los posibles afectados por la decisión. A los funcionarios -pese a tener competencia en las decisiones- se los consulta poco.

Los actores con mayor capacidad de viabilizar u obstaculizar la eficacia en la ejecución de las decisiones son siempre los más consultados. Parecen no existir, o bien no revestir mayor eficiencia, los mecanismos formales de consulta. El lobby y la presión son los mecanismos informales a través de los cuales los actores más influyentes imponen sus intereses. Reina un sistema informal en el que sólo son oídos los que



tienen el poder de influir sobre el curso de las acciones posteriores a la toma de decisión.

▪ **Decisiones**

Las fuentes de información están dispersas y son de difícil acceso, si a ello se le agrega que la información es escasa, resulta evidente que se constituye en una condicionalidad negativa para los decisores. Esta carencia le resta no sólo eficacia sino también racionalidad a las decisiones.

Los dos factores de mayor incidencia sobre la falta de eficacia en las decisiones son de diferente tenor: falta de voluntad política para hacerla cumplir y falta de adecuación entre la decisión y la realidad. Su causa es el desconocimiento técnico en el tema, la falta de aptitudes inteligentes y el insuficiente poder de los decisores. Para los funcionarios la falta de eficacia de las decisiones en el MERCOSUR radica en la falta de voluntad política para hacerlas cumplir -se atribuye a un factor externo a la propia burocracia, sin reconocer sus propias limitaciones-, en cambio, para los empresarios la razón está en la falta de adecuación entre la decisión y la realidad -fallas en los decisores-.

La falta de racionalidad de las decisiones se debe a la insuficiente capacidad de los decisores y cabe a los funcionarios -que, además, aducen falta de información- un papel preponderante en la definición de la actitud crítica.

▪ **Participación**

Las organizaciones sectoriales tienen más grado de influencia en la toma de decisiones que de participación en el MERCOSUR. Esto es razonable, ya que ellas no actúan por sí en el mercado de bienes y servicios transables.

Las empresas transnacionales tienen mayor participación que los grandes grupos económicos nacionales. Ello es congruente con los índices de participación en el mercado.

▪ **Consideraciones generales**

Los actores del sector productivo en general y en especial los empresarios, son los que exhiben una actitud más crítica frente a los temas consultados. Esta actitud se manifiesta no sólo respecto a la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR sino también a la coordinación inter e intrainstitucional. También se pone de manifiesto al asignar a sus pares brasileños mayor participación que en Argentina.

Los funcionarios son quienes muestran, a través de sus respuestas, el mayor desconocimiento de los temas consultados -de 35 "no sabe" en el total de la encuesta, 27 corresponden a este sector-.



CAPITULO VII

VIABILIDAD DEL MERCOSUR: CONDICIONANTES Y CONCLUSIONES *

1. Los condicionantes

Hasta aquí se ha desarrollado el marco referencial, el cual ubica a los actores sociales analizados frente a la participación como punto de partida para probar la hipótesis que sostiene, como condicionalidad obstructiva, la insuficiente participación de los actores para llevar a cabo un proceso de integración solidario.

A fin de someter la investigación a la contrastación empírica se aplicó un cuestionario y, de la articulación de sus resultados con el marco teórico desde una perspectiva general, se identificaron los condicionantes que se exponen a continuación.

La invocación de la falta de participación en el proceso asociativo supone no sólo determinar el modelo, sino también el grado de integración. Por ello se torna necesario diferenciar a los procesos de integración centrados en los intercambios comerciales, como el del MERCOSUR actual, de los procesos de integración alternativos que permiten avanzar en la ampliación cualitativa y que *“sólo pueden desarrollarse en el marco de una experiencia de consolidación de prácticas e instituciones democráticas que garanticen la presencia de satisfactores de expectativas sociales diversas y en disputa”*⁴⁰². En este sentido, *“es imperativo el desarrollo de mecanismos institucionalizados de carácter democrático y pluralista en el marco del proceso de regionalización”*⁴⁰³.

Para este escenario prospectivo se advierten las siguientes condicionalidades:

- A. La distribución de beneficios y costos es desigual, tanto hacia el interior de cada país como a nivel regional y sectorialmente.

El eje activo San Pablo - Buenos Aires es el espacio más dinámico del mercado ampliado. En él se concentran las principales actividades productivas, mostrando como beneficiarios directos de este proceso a las empresas transnacionales y a los grandes grupos económico-financieros nacionales, por su papel protagónico en el mercado de bienes y servicios transables.

Esto es reconocido por los entrevistados argentinos, tanto en la etapa de diseño y definición del modelo⁴⁰⁴, como a partir de las propias políticas que se promueven desde el proceso, cuando expresan que el nivel de participación de los actores productivos en el MERCOSUR es alto para las empresas transnacionales, medio para los grandes grupos económicos nacionales, bajo para las Pymes, medio-bajo para las organizaciones empresariales y bajo para las sindicales.

* La autoría de este capítulo corresponde a Noemí B. Mellado.

⁴⁰² SOJO Carlos, “Democratización, gobernabilidad y...”, op.cit., pág. 96.

⁴⁰³ SERBIN Andrés, “Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe”, en Estudios Internacionales, Año 7. Vol. 7, Nº13, Inst. de Relac. Internac. y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Guatemala, enero-junio 1996, pág. 84.

⁴⁰⁴ MELLADO-ALI, “Opinión de los sectores...”, op.cit.



B. El sistema de toma de decisiones en el MERCOSUR, en el ámbito nacional y regional, presenta una configuración desarticulada, tanto horizontal como verticalmente, condicionando el derecho a participar en la toma de decisiones:

▪ En el ámbito nacional

1) El proceso, en sus marchas y contramarchas, es impulsado por los Poderes Ejecutivos y los aparatos tecno-burocráticos de cada país, por lo que queda relegado al voluntarismo autolimitante del interés nacional, renovado constantemente y sujeto a los vaivenes políticos del gobierno de turno*.

Ello se ve corroborado por los datos obtenidos en la encuesta donde los entrevistados asignaron una mayor influencia en las decisiones a los gobiernos nacionales y, dentro del aparato tecno-burocrático, preponderantemente a los funcionarios de Economía y del Banco Central frente a los de Cancillería, poniendo de resalto el carácter economicista y comercialista del modelo.

2) No existen instancias de coordinación efectiva que le den direccionalidad al heterogéneo mundo institucional en el ámbito nacional. Cada uno de los niveles encargados de las políticas de integración llega a la mesa de negociaciones atendiendo a su lógica particular, sin responder a una estrategia global ni haber generado una posición negociadora común.

El grado de coordinación interinstitucional entre las tecno-burocracias es bajo, del mismo modo que la coordinación existente entre los organismos dependientes del Ministerio de Economía y el Banco Central involucrados en la decisión. Esta situación se ve agravada al ser consideradas estas instituciones como el ámbito burocrático de mayor poder de decisión. La incoordinación marcada se da en el mayor nivel decisonal, lo que supondría su agudización en la relación vertical de estos organismos con los provinciales, municipales y privados.

Esta incoordinación no sólo condiciona la toma de decisiones, al restarle direccionalidad al proceso, sino que también pone en cuestión la viabilidad de los fines perseguidos por el Tratado de Asunción, tales como la armonización de políticas macroeconómicas y el Mercado Común.

3) Existen carencias técnicas en lo referente al sistema de intercambio informativo y comunicacional, tanto a nivel inter como intragubernamental, y al mecanismo de designación de los funcionarios. De esta manera se condiciona la formulación, negociación y ejecución decisonal.

El grado de información con la que cuentan los decisores es insuficiente porque las fuentes de información son escasas, dispersas y de difícil acceso, condicionando la formulación, negociación y eficacia de las decisiones, de tal manera que se constituye en una condicionalidad negativa.

* Esto es tan así que, al momento de emprender esta investigación, el sector lácteo vivía su primavera en el MERCOSUR y a la redacción de este informe final el conflicto sectorial –medidas antidumping sobre la leche en polvo argentina- es de tal envergadura que en la Reunión de Presidentes de Florianópolis fue necesario renovar el compromiso integracionista por parte de los Estados.



Los tecnócratas, por lo general, acceden a sus cargos por designación directa de autoridad superior sin que se evalúe su aptitud, condicionando, de este modo, no sólo la toma de las decisiones sino también su eficacia.

4) Los mecanismos de consulta para la toma de decisiones muestran insuficiencias.

Sólo se consulta a los más influyentes, que son aquellos actores que tienen mayor capacidad de hacer viable u obstaculizar la eficacia en la ejecución de las decisiones. Se identifica como más influyentes a las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales, por la capacidad que tienen para condicionar la economía y las decisiones. Los mecanismos formales de consulta parecen no ser eficaces. El lobby y la presión a nivel estatal son los medios más eficaces para imponer los intereses de los sectores de mayor peso económico. La falta de consulta a los posibles afectados por las decisiones, sumada a la escasez de la información disponible por parte de los decisores, lleva a sostener que ellos se rigen por criterios realistas de asignación de poder en el sentido de definir –sin consulta- los intereses de otros.

La capacidad de influencia política de los actores empresariales poderosos se ve favorecida por el marco institucional del Estado. Sin embargo, ella no se agota en los canales corporativos formales de sus organizaciones ya que, por lo general, las empresas actúan de manera individual, priorizando los canales informales de presión.

Con relación a las pequeñas y medianas empresas, la capacidad de organización de sus intereses comunes resulta insuficiente, a la vez que carecen de canales institucionales adecuados para encauzar los mismos. Ello condiciona su influencia y participación en el ámbito de cada país y en el regional y explica la baja influencia que ejercen.

Las organizaciones representativas del empresariado exponen la presencia de un fenómeno de heterogeneidad estructural ya que, inspirándose en matrices ideológicas distintas, se articulan en asociaciones que no comparten las mismas propiedades organizativas. Esto se convierte en una condicionalidad obstructiva al momento de intentar el diseño de una estrategia de participación democrática – que los incluya a todos en condiciones de igualdad-.

Los sindicalistas tienen una baja influencia porque, como consecuencia de las políticas aplicadas, han visto reducida su capacidad para representar los intereses comunes.

El insuficiente mecanismo de consulta le resta democratización y legitimidad al proceso, afectando su viabilidad.

5) El perfil de los decisores presenta características tales que lo convierten en una condicionalidad obstructiva.

Son sus características: la poca racionalidad de sus decisiones -falta de adecuación entre medios y fines- y la falta de capacidad para tomarlas. Esta última deriva, en primer lugar, de la ausencia de conocimientos, luego, de la falta de aptitudes inteligentes y, en tercer lugar, del insuficiente poder.

Los encuestados adhieren a un perfil de decisores con mayor bagaje de



conocimientos e inteligencia, pero también con una mayor cuota de poder. Este requerimiento se puede entender como una demanda dirigida hacia la estructura de la toma de decisiones en el MERCOSUR, que actualmente favorecería la disociación entre la facultad de tomar la decisión y su efectiva implementación. En cuanto a la atribución de falta de conocimientos a los decisores, ésta es una cuestión que, en principio, tiene que ver con una cualidad de los mismos no imputable a la estructura. Se expresa que esto es así “en principio” porque, en realidad, aquí se está poniendo en tela de juicio la capacidad de la estructura para seleccionar a aquellos integrantes que tienen a su cargo la toma de decisiones. En consecuencia, en ambos casos las críticas se están dirigiendo a los niveles superiores de la estructura, a los que se asignan las fallas de no seleccionar bien a sus integrantes y no darles el poder suficiente como para efectivizar sus decisiones o, tal vez, no respaldar las que ellos toman –esto en caso de que la estructura poseyera dicho poder-.

De acuerdo a la teoría de la elección racional, los decisores privilegian aquí las oportunidades por sobre los deseos. Antes de tomar una decisión, practican una anticipación de los escenarios posibles –anticipación que parecen hacer sin un profundo conocimiento- y luego, dentro del margen que les dejan las oportunidades, toman la decisión más acorde con sus deseos. Los “filtros” que tienen mayor presencia son los actores de mayor poder económico, que son los más consultados e influyentes.

Es posible que los decisores estén participando de varios juegos a la vez. Esto podría haber sido percibido por los encuestados y reflejado en sus respuestas. En el caso de que esta simultaneidad de juegos no hubiera sido percibida, es factible que los encuestados hayan atribuido bajo nivel de racionalidad a actores que, en realidad, están haciendo concesiones “racionales” en un juego para ganar más en el otro. Pero sólo se podría saber si se contara con una suerte de mapa de la toma de decisiones. Aquí sólo se tiene el reflejo de la percepción de ciertos actores sobre la actuación de los decisores.

▪ En el ámbito regional

- 1) Si bien el MERCOSUR se muestra como un proceso ambicioso en cuanto a su objetivo formal, carece de los mecanismos jurídico-institucionales aptos para lograr esos fines y que garanticen un marco de transparencia, permanencia, seguridad y participación a los actores.

En el plano empírico se muestra que el mecanismo intergubernamental de toma de decisiones es poco satisfactorio y que el funcionamiento institucional actual del MERCOSUR, con relación a los fines perseguidos, es poco adecuado, convirtiéndose en una condicionalidad obstructiva y afectando la viabilidad misma del proceso.

En un contexto de imagen negativa de la funcionalidad institucional, se considera que la existencia de instituciones supranacionales aumentaría la eficacia de las decisiones, convirtiéndose en una condición de viabilidad del proceso.

- 2) Las limitaciones de índole personal detectadas a nivel nacional se reproducen en este ámbito por la identidad de los decisores, a lo que se agregan las carencias técnicas que afectan las decisiones.



Los entrevistados manifiestan que la falta de eficacia de las decisiones en el MERCOSUR se debe, en primer término, a la ausencia de voluntad política para hacerlas cumplir y, en segundo término, a su falta de adecuación con la realidad, poniendo de manifiesto que las decisiones no responden a las expectativas y realidades sectoriales. La ineficacia de las decisiones le resta legitimidad a los decisores y tiene su fundamento en el desconocimiento del tema, la falta de aptitudes inteligentes y el insuficiente poder que poseen. Respecto a este último atributo, resulta necesario tener presente que los tecnócratas ven condicionada su actuación por la aprobación de sus negociaciones por parte de los gobiernos nacionales, por la coordinación y articulación con los otros actores del sistema de organización tecno-burocrático y por los intereses sectoriales empresariales.

- 3) La ausencia de mecanismos de convocatoria, consulta, diálogo y concertación frente a las problemáticas de interés de los actores, como así también el carácter meramente consultivo de los órganos representativos de los intereses sociales, le resta legitimidad a los acuerdos.

El nivel de consulta previa por parte de los decisores a los actores organizacionales en el ámbito del MERCOSUR es bajo. Ello es explicable porque no existen mecanismos normativos que así lo impongan, por lo que sólo se consulta a los más influyentes.

No obstante que en la toma de decisiones en el ámbito del MERCOSUR los gobiernos nacionales son los que cumplen un papel preponderante, los actores empresariales en su conjunto, individualmente y a través de sus organizaciones – asociaciones empresariales, grandes grupos económicos nacionales, transnacionales- tienen una mayor incidencia que los gobiernos nacionales.

Esta situación se torna, también, en una condicionalidad negativa, restándole legitimidad a los acuerdos y negociaciones.

Los órganos creados por Ouro Preto –Foro Consultivo Económico y Social y Comisión Parlamentaria Conjunta-, con el fin de ampliar los marcos de participación social, tienen carácter meramente consultivo, con lo cual, a pesar de habilitar cierto grado de inclusión institucional, resultan totalmente insuficientes para canalizar las expectativas e intereses sociales en el ámbito regional.

2. Conclusiones

- Existen convergencias básicas como condiciones facilitantes, tales como una actitud positiva hacia el MERCOSUR, una actitud crítica hacia el mecanismo intergubernamental de toma de decisiones -que es visto como poco adecuado- y una actitud positiva para la creación de instituciones supranacionales, que constituyen el punto de partida para sustentar el proceso y lograr una redefinición del modelo en sus aspectos cualitativos en pos de un modelo comprometido con los intereses de la sociedad en su conjunto.
- Un proceso centrado en los intercambios comerciales y cuyo objetivo no va más allá que el de la Unión Aduanera no necesita de mayores afinidades políticas. Tampoco la funcionalidad jurídico-institucional es un elemento clave para él. No obstante ello, deberá enfrentar aquellos desafíos vinculados con los aspectos



económico-comerciales que obstaculicen el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, a fin de evitar las crisis recurrentes, para lo cual deberán tenerse en cuenta aquellas condicionalidades nacionales que entorpecen la toma de decisiones.

- En un escenario alternativo, en el que se esté dispuesto a profundizar el proceso, se impone un cambio cualitativo en el que gobiernos y actores sociales concierten estrategias y políticas con miras a un proyecto de desarrollo regional conjunto, equilibrado y armónico.

Para ello, es necesario:

- Identificar una agenda de intereses comunes, a partir de diagnósticos internos precisos y prospectivos que permitan determinarlos. Esto supone un claro consenso social y político que avale las estrategias que se deriven de esos intereses, las que deberán ser relativas a las prioridades regionales a largo plazo.
- Promover la participación de la sociedad civil en su conjunto, para lo cual la funcionalidad jurídico-institucional se transforma en un elemento clave, de manera que los órganos se conviertan en una herramienta impulsora y le otorguen dinamismo propio al proceso.
- Crear instituciones democráticas y pluralistas y un sistema normativo adecuado que faciliten la participación activa y efectiva. Se deberán instrumentar acciones que no sólo posibiliten la participación formal, sino que realmente pongan en vigencia un papel activo de la sociedad civil, con la presencia dinámica de aquellas organizaciones sociales y actores privados que representen la voluntad de los sectores hasta hoy marginados.
- Instrumentar mecanismos que permitan dar cabida no sólo a las formas tradicionales de organización de los actores, sino también a los nuevos estilos de organización social –tanto los surgidos en los últimos tiempos en torno a reivindicaciones específicas como las redes conformadas entre actores de distintos países del MERCOSUR-.

Estas propuestas en torno a la participación permitirán avanzar en las otras dimensiones de la integración solidaria. Resultará, entonces necesario redefinir el modelo de integración como un amplio proceso político, social y cultural, más allá de la economía y los mercados, legitimándolo a través de la conciliación de intereses y el consenso popular. Con ello se lo viabilizará y se contribuirá a la formación de una cultura integracionista que permita fortalecer el sentido de pertenencia regional de sus poblaciones.



BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- AA.VV., "Los sectores dirigentes argentinos y la integración de América Latina", Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Imprenta y Publicaciones de la Universidad Nacional de Entre Ríos, 1986.
- ABALO Carlos, "Especialización agroalimentaria y diversificación industrial en la Argentina. Hacia un nuevo paradigma de inserción en la economía mundial". Fundación Argentina para la Revolución de los Alimentos, Colección La Argentina que Viene, Argentina, 1998.
- ACHARD Diego y FLORES Manuel, "Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina", PNUD, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- ACHARD, Diego y otros, "Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del MERCOSUR. Análisis de las Opiniones de sus elites sobre dicho acuerdo", BID-INTAL, Publicación N°411, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- ACHARD Diego y otros, "Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- ALBEDA Wil, "Los temas sociales en la agenda mundial"; www.cefir.org.uy CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-98.
- ALBERTI Giorgio, GOLBERT Laura y ACUÑA Carlos, "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", en: Boletín Informativo N°235, Organización Techint, octubre-diciembre 1984.
- ALBERTI Jorge y CASTIGLIONI Franco M., "Política e ideología en la industrialización argentina", en: Boletín Informativo N° 239, Organización Techint, noviembre-diciembre 1985.
- ALMOND Gabriel y VERBA Sidney. "La cultura política", en: Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Ed. Ariel. Barcelona, 1992.
- APERTURA, Edición Especial Mergers & Acquisitions, 1999.
- AZPIAZU Daniel, "La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa," FLACSO, Eudeba, 1998.
- BALASSA Bela, Conferencia: "Teoría de la Integración Económica", Ed Uteha, México, 1964.
- BEKERMAN Marta y MARTICORENA A., "Apertura importadora y estrategia de crecimiento en Argentina", en: Comercio Exterior, Vol.41, N°3, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, marzo 1991.
- BEKERMAN Marta, "Apertura importadora e integración en América Latina", en: "Anais do I Seminario de Universidades pela Integración Brasil e Argentina", Universidade Católica de Pernambuco, Recife, Brasil, 12,13 e 14 de Novembro de 1991.
- BERNAL - MAZA Raúl, "¿Regionalismo o globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas", en: Realidad Económica N°165, IADE, Buenos Aires, Argentina, julio-agosto, 1999.
- BIDART CAMPOS Germán, "Las presiones en la dinámica del poder", en: El Derecho, T° 105, Buenos Aires, Argentina.
- BIZZÓZERO Lincoln, "La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR", SELA, 25 Aniversario, Reunión de



Expertos sobre "Aspectos Sociales de la Integración de América Latina y el Caribe", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre de 2000, SP/REASIALC/Di N°2 -2000.

- BREST Edward, "Sistemas institucionales para la integración regional", en: "Integración Latinoamericana" N°202, BID-INTAL, Julio de 1994.
- BRUERA Silvana, "La Cámara y los empresarios de la industria: encuentros y desencuentros ante la integración", en: "Organizaciones empresariales y políticas públicas", CIESUR-FESUR, Montevideo, Uruguay, 1992.
- BUSTAMANTE de PERNIA Marleny, "Relaciones sociedad civil - Estado. Integración en la Comunidad Andina de Naciones como tentativa de análisis; el caso de los empresarios y sindicatos"; en: Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración, Universidad de los Andes, Venezuela, octubre 1998-abril 1999.
- CALCAGNO Eric, "Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo", en: Revista de la CEPAL N°42, Naciones Unidas, Chile, 1990.
- CAPUTO Dante, "Globalización y Estado Nación", conferencia pronunciada en la reunión de la Internacional Socialista, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1997.
- CARNOTA Walter F, "La expansión de los 'lobbies' en Estados Unidos y en Europa Occidental", en: El Derecho, T°143, Buenos Aires, Argentina, 1991.
- CARNOTA Walter, Conferencia: "La expansión de los 'lobbies' en Estados Unidos y en Europa Occidental", en: La Ley, T°143, Buenos Aires, Argentina.
- CATALANO Nicola, "Manual de Derecho de las Comunidades Europeas", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina, 1966.
- CAL VASCO, "Participación e Integración: El Comité Económico y Social de la Unión Europea" www.cefir.org.uy CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-98.
- CEB, Centro de Estudios Bonaerense, "Los actores dominantes del complejo agroindustrial-comercial alimentario", en: Informe de Coyuntura, Año 8, N°77, La Plata, Argentina, noviembre-diciembre de 1998.
- CEP, Centro de Estudios para la Producción, "Síntesis de la Economía Real" N°24, Buenos Aires, Argentina, abril 1999.
- CEPAL, "Ideas para una mejor distribución del ingreso", en: Notas sobre la Economía y el Desarrollo N°612, Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero 1998.
- CEPAL, "Panorama Social de América Latina", Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1997.
- CHUDNOVSKI Daniel, LOPEZ A. Y PORTA F., "Ajuste estructural y estrategias empresariales en Argentina, Brasil y México. Un análisis comparativo de la industria petroquímica y de máquinas-herramientas", CENIT AT 11, febrero 1993.
- CHUDNOVSKY Daniel, ERBER Fabio S., "El Impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de Máquinas-Herramientas", en: "Impacto Sectorial de la Integración en el MERCOSUR", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina, julio 1999.
- CICARÉ Adriana, "MERCOSUR. Asimetrías y Competitividad: Estudio del Sector metalmeccánico", en: Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, Vol. II, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 1995.



- CICCOLELLA Pablo, FERNANDEZ CASO María Victoria, LAURELLI Elsa y ROFMAN Alejandro, "Modelos de Integración en América Latina. Desafíos y alternativas en la construcción de un nuevo territorio latinoamericano", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- CLERT Carine, "El enfoque de exclusión social: elementos analíticos y aportaciones para la discusión de la pobreza y el desarrollo social en América Latina", en: Pensamiento Iberoamericano Nº31, Agencia Española de Cooperación Internacional, España, enero-junio 1997.
- CORTAZAR R., "Ajuste estructural: una perspectiva macroeconómica y de economía política", Departamento de Empleo y Desarrollo, OIT, Ginebra, febrero 1989.
- Cumbre del MERCOSUR, Declaración Conjunta de los Presidentes, 30 de junio de 2000. Texto Oficial.
- CUNEO Dardo, "Comportamiento y crisis de la clase empresaria argentina", Ed. Pleamar, Buenos Aires, Argentina, 1966.
- DEL AGUILA Rafael y VALLESPIN Fernando, "La Democracia en sus Textos", Ed. Alianza, Madrid, España, 1998.
- DE LA CUESTA AVILA José Javier (Tte. Cnel. R), "Saber, poder y servir. El papel del 'lobby' ante el Estado", en: Régimen de la Administración Pública, Año 7, Nº79, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- DEPETRIS de GUIGUET, Edith y CAPELLINI Osvaldo R, "El MERCOSUR Lácteo. Evolución del proceso de integración", Edit. Junta Intercooperativa de Productores de Leche, Santa Fe, Argentina, abril de 1997.
- DOS SANTOS Theotonio, "Economía mundial. Integração regional & desenvolvimento sustentável. As novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana", 2a edição, Petrópolis, Brasil, 1996.
- DRAIBE Sonia Miriam, "MERCOSUR: La temática social de la integración desde la perspectiva institucional", www.cefir.org.uy CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-98.
- ELORZA Javier, "La formación de la voluntad y la gerencia de asuntos comunitarios: administración central y administraciones nacionales", Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.
- ELSTER Jon, "El cemento de la sociedad", Edit. Gedisa, Barcelona, España, 1997.
- ERBER Fabio, CHUDNOVSKI Daniel, "El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de máquinas herramientas", Resumen Ejecutivo, BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- ERRANDONEA Alfredo (h), "Hacia una definición operacional del concepto de integración", en: Revista Argentina de Relaciones Internacionales, Año 3, Nº9, CEINAR, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- ERRANDONEA Alfredo (h), "Las condiciones sociales para la integración subregional de áreas fronterizas. El caso de la Cuenca del Plata", en: Revista Argentina de Relaciones Internacionales Nº10, CEINAR, Buenos Aires, Argentina, 1978.
- FAJNZYLBER Fernando, "De la caja negra al casillero vacío", en: Realidad Económica, Nº109, Buenos Aires, Argentina, 1 de julio - 15 de agosto, 1992.



- FAJNZYLBER Fernando, "Inserción internacional e innovación institucional", en: Revista de la CEPAL Nº44, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 1991.
- FERNANDEZ Ana María, "Reestructuración del subsistema lácteo argentino: dos décadas de modernización concentradora", en: Realidad Económica Nº146, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- FERRER Aldo, "América Latina y la globalización", en: Revista de la CEPAL, Número Extraordinario "CEPAL Cincuenta Años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe", Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998.
- FERRER Aldo, "El MERCOSUR: entre el consenso de Washington y la integración sustentable", en: Comercio Exterior, Vol.47, Núm.5, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1997.
- FERRER Aldo, "Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial", Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 1996.

FINN Jensen - INGO Walter, "Mercado Común Europeo", Ed. Troquel, 1972.

- FODOR Jorge, "Notas para la economía política de la industria argentina", en: Boletín Nº 239, Organización Techint, Buenos Aires, Argentina, noviembre-diciembre, 1985.
- GAJATE Rita M., "El rol del derecho en un proceso de integración", en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Nº2, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, La Plata, Argentina, 1995.
- GAJATE Rita M., "El sistema de solución de controversias en el MERCOSUR. Su efectividad y operatividad", en: Jurisprudencia Nº85, Colegio de Abogados de La Plata, Argentina, julio-agosto 1999.
- GAJATE Rita M., "Los cupos a las importaciones y el avance hacia un mercado común", en: Jurisprudencia Nº92, Colegio de Abogados de La Plata, Argentina, septiembre-octubre 2000.
- GAJATE Rita M., "Los subsidios a las exportaciones y la necesidad de coordinar políticas macroeconómicas", en: Jurisprudencia Nº92, Colegio de Abogados de La Plata, Argentina, septiembre-octubre 2000.

GIACALONE Rita, "G 3 El grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela). Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales", Editorial Panapo, Venezuela, 1999.

- GIACALONE Rita, "Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G - 3 y el MERCOSUR", en: Aldea Mundo, Revista sobre Integración y Fronteras, Año 2, Nº6, Venezuela, octubre 1998-abril 1999.
- GIL Julio César, "La sociedad civil ante la integración regional y hemisférica", SELA, 25 Aniversario, Reunión de Expertos sobre "Aspectos Sociales de la Integración de América Latina y el Caribe", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, noviembre de 2000.
- GRANDI Jorge y BIZZÓZERO Lincoln, "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional", en: "Integración y Comercio" Nº 3, INTAL-BID, Buenos Aires, Argentina, setiembre-diciembre 1997.



- GRANDI Jorge y BIZZÓZERO Lincoln, "MERCOSUR: Mercado en formación y Sociedad civil en gestación", en: Archivos del Presente, Año 3, Nº9, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- GRANDI Jorge, "Déficit democrático y social en los procesos de integración" en: Integración & Comercio, Año 2, Nº6, BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina, setiembre-diciembre 1998.
- GRAZIANO Luigi, "Le pluralisme. Un analyse conceptuelle et comparative", en: Revue Française de Science Politique, Vol.46, Nº2, abril de 1996.
- GUARDINI Eduardo, LABRIOLA Sergio y Schaller Aníbal, "Productos lácteos", Mimeo, 1999.
- HAAS Ernst, "Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina, 1966.
- HABERMAS Jürgen, "Escritos sobre moralidad y eticidad", Editorial Paidós, Barcelona, España, 1991.
- HALLET Carr Edward, "La Nueva Sociedad", Ed. Fondo de Cultura Económica, 1969.
- HAYES Michel Eric, "Importancia del Tribunal de Justicia en la Integración Andina", ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en materia de Integración Regional "Globalización e Integración hacia el Siglo XXI", Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, UNLP, La Plata, Argentina, 29-31 de Octubre de 1997.
- HIRST Mónica, "Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición", Grupo Editorial Norma, Ensayos, Buenos Aires, Argentina, noviembre 1996.
- HOBBSAWM Eric, "Historia del Siglo XX", Biblioteca E. J. Hobsbawm de Historia Contemporánea, Crítica, Buenos Aires, Argentina, 1998.

I+D. Investigación y Desarrollo Nº1: "Transferencia tecnológica, Leche bioterapéutica", publicación del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 1995.

- KOSACOFF Bernardo y PORTA Fernando, "La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina", Documento de Trabajo Nº77, CEPAL, Naciones Unidas, Chile, julio de 1997.
- LAGOS Gustavo, "La crisis de la integración", Separata del Boletín de la Integración Nº23, INTAL-BID, Buenos Aires, Argentina, octubre 1967.
- LAGOS Gustavo, "La cooperación universitaria y la integración latinoamericana", en: Revista de la Integración Nº4, INTAL-BID, Buenos Aires, Argentina, 1969.

LAREDO Iris, Comp., "La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR", Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina, 1992.

- LAREDO Iris, Comp., "Alternativas al modelo MERCOSUR de Integración: Ampliación del Mercado versus desarrollo humano sustentable", en: Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR, Volumen V, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 1998.



- LERER Silvio, Democracia participación y regulación negociada (El "negotiated rulemaking" reg-neg en el derecho norteamericano), en: La Ley, T° 1997-B, Sección Doctrina, Buenos Aires, Argentina.
- MALETTA Hector, "Pobreza, empleo e integración regional en el marco macroeconómico latinoamericano", Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.
- MANGAS Martín A. - LIÑAN NOGUERAS D., "Instituciones y Derecho de la UE", Ed. McGraw Hill, 1996.
- MARCHAL André, "Integración y regionalización en la economía europea", edición castellana, Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, España, 1970.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto, "Las organizaciones corporativas del sector agropecuario", en: BARSKY, Osvaldo y otros, "La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales", FCE, IICA, CISEA, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- MELLADO Noemí B. y otros, "MERCOSUR estrategias y alternativas de integración", en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año 1- N.2, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, La Plata, Argentina, diciembre 1995.
- MELLADO Noemí B., "La naturaleza del MERCOSUR", en: Cuadernos de Negocios Internacionales e Integración N° 10, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica Damaso Larrañaga, Montevideo, Uruguay, 1996.
- MELLADO Noemí B., "Una asignatura pendiente del MERCOSUR: la participación social", en: Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración, Universidad de los Andes, Venezuela, octubre 1998-abril 1999.
- MELLADO Noemí y ALI, María Luciana, "Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas", Cuadernos de Trabajo, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina.
- MELLADO Noemí y GAJATE Rita, "La inclusión de las regiones en el MERCOSUR", Aportes para la Integración Latinoamericana", Año IV, N°4, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, Argentina, Julio, 1998.
- MELLADO Noemí, "El modelo del MERCOSUR", en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año I, N°2, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, Argentina, diciembre 1995.
- MERCOSUR. Informe N°1, Documento preparado por el Sindicato de Electricistas Navales para la reunión de consulta de la I.T.F. sobre MERCOSUR, realizada en Montevideo, Uruguay, el 1° de Marzo de 1995.
- MONETA Carlos y QUENAN Carlos, Comp., "Las reglas del Juego. América Latina, Globalización y Regionalismo", Edit. Corregidor, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- MORA Y ARAUJO Manuel, "Los nuevos actores políticos en el proceso de democratización y reforma económica. El caso argentino", en: "Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación de América Latina", CIEDLA (compilador), Konrad Adenauer-Stiftung, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- NOFAL Beatriz y WILKINSON John, "La Producción y el comercio de productos lácteos en el MERCOSUR", en: Impacto sectorial de la Integración en



- el MERCOSUR, INTAL-BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- NOFAL María Beatriz, "Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR: propuestas", en: Boletín Informativo Techint Nº 294, Buenos Aires, Argentina, abril-junio de 1998.
 - NYE Joseph S., "Integración regional comparada: concepto y medición", en: Revista de la integración Nº5, INTAL-BID, Buenos Aires, Argentina, 1969.
 - O'DONNELL Guillermo "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en: Desarrollo Económico, Vol.33, Nº130, Buenos Aires, Argentina, julio-setiembre 1993.
 - OLIVERA Noemí Luján, "Actuación mercantil de las Pymes en el MERCOSUR", en: Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, Año 29, Nº169 a 174, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1996.
 - OLIVERA Noemí, "Armonización de la legislación comercial y societaria", en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año I, Nº 2, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, Argentina, diciembre 1995.
 - OLIVERA, Noemí, "Aspects of the Organization of Argentinean Cooperative Movement", Mimeo, International Centre for Advanced Technical and Vocational Training, ILO -OIT-, Turín, 1979.
 - OLSON Mancur, "Auge y Decadencia de las Naciones", Edit. Ariel, Barcelona, España, 1985.
 - OSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas. y Sociales, Ed. Heliasta, 1992.
 - OSZLAK Oscar, "Democracia y Administración Pública: condiciones de una administración pública y democrática", Documento presentado a la Conferencia sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública, INAP, Alcalá de Henares, España, 1983.
 - OSZLAK Oscar, "Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales para la Integración Regional: Reflexiones Generales y Comentarios sobre Casos Nacionales", CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.
 - PARSONS Talcott, "La estructura de la Acción social", edit. Guadarrama, Madrid, 1968.
 - PASSARETTI Sergio, "Armonización de legislaciones laboral y de la seguridad social", en: "Aportes para la Integración Latinoamericana", Año I, Nº2, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, Argentina, 1995.
 - PASTORE Rodolfo E., "Subcontratación e integración productiva. Breves referencias a las actividades agroalimentarias", en: Realidad Económica, Nº138, Buenos Aires, Argentina, febrero-marzo de 1996.
 - PODESTÁ Bruno, "La integración regional y las posibilidades de una agenda social", SELA, 25 años, Reunión de expertos sobre Aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe, Santa Cruz, Bolivia, 7 al 9 de noviembre, SP/REASIALC/Di Nº4, 2000.
 - PODESTÁ Bruno, "Seis comentarios sobre la cuestión social", Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.



- PORTELLA DE CASTRO María Silvia, "MERCOSUR, mercado de trabajo y desafíos para una acción sindical regional", en: Nueva Sociedad, Nº 143, Caracas, Venezuela, mayo-junio 1996.
- Prensa Económica Nº228, 1998.
- RABOSI Eduardo, "Sobre los conceptos de sociedad civil y las sociedades civiles", en: Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Año 2, Números 1 y 2. Buenos Aires, Argentina, abril de 1997.
- ROFMAN Alejandro y otros, "Modelos de integración en América Latina. Desafíos y alternativas en la construcción de un nuevo territorio latinoamericano", Los Fundamentos de las Ciencias del Hombre, Centro Editor de América Latina S.A, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- RUBINSTEIN David Guillermo, Lobbyist: ¿Una nueva profesión?. En La Ley, Actualidad, Buenos Aires, Argentina, 21 de marzo de 1995.
- RUIZ DIAZ LABRANO Roberto, "MERCOSUR. Integración y Derecho", Intercontinental Editora, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- SABRA Jesús, "Capacidades de coordinación de los Estados Latinoamericanos: El Caso Argentino". CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.
- SALGADO Germánico, "Integración latinoamericana y apertura externa", en: Revista de la CEPAL Nº42, Naciones Unidas, Chile, diciembre de 1990.
- SALGADO Germánico, "El Grupo Andino y el poder de la acción solidaria", en: "La integración latinoamericana en una etapa de decisiones", BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina, 1973.
- SALGADO Germánico, "Globalización e integración latinoamericana", en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año IV, Nº4, Instituto de Integración Latinoamericana, FCJyS, UNLP, Argentina, 1998.
- SALVAT, Diccionario Enciclopédico, Alfa V.2, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- SÁNCHEZ BAJO Claudia, "MERCOSUR's Open Regionalism and Regulation: The Role of Business Actors", ISA Convention, Washington D.C., febrero 1999.
- SANI Giacomo, "Participación política", en: BOBBIO Norberto y MATEUCCI Nicola, Diccionario de Ciencia Política, Ed. Siglo XXI, Madrid, España, 1981.
- SCHMITTER Philippe C., "Intermediazione degli interessi e il problema della governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa Occidentale e dell'America del Nord". En: Suzanne Berger (ed), "L'Organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale", Il Mulino, Bologna, 1983.
- SCHNEIDER Ben y MAXFIELD Sylvia, "Business, the State and Economic Performance in Developing Countries", Ithaca and London, Cornell University Press, 1997.
- SERBIN Andrés, "Globalización, regionalización y sociedad civil en el Gran Caribe", en: Estudios Internacionales, Año 7, Vol. 7, Nº 13, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Guatemala, enero-junio 1996.
- SOJO Carlos, "Democratización, gobernabilidad y actores políticos en el proceso de integración regional. Una reflexión sobre Centroamérica", en: Estudios Internacionales, Año 7, Vol.7, Nº 13, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), Guatemala, enero-junio 1996.



- TAPIA DE CIBRIAN Graciela y BÖHMER Martín, Un fundamento para la regulación de los "lobbies". Comentario al fallo recaído en Durante, Lilia y otros C/ Compañía Standart Electric Argentina S.A. y otro, en: La Ley, T° 1993-A, Buenos Aires, Argentina.
- TIRONI Eugenio y LAGOS Ricardo A., "Actores sociales y ajuste estructural", en: Revista de la Cepal Nº 44, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991.
- TODESCA Jorge y TODESCA BOCCO Cecilia, "Por qué las PyMEs", en: Las PyMEs. Clave del crecimiento con equidad. SOCMA, Sociedad Macri, Argentina, 2000.
- TUNNERMANN BERNHEIM Carlos, "América Latina. La visión de los científicos sociales", en: Nueva Sociedad, Nº 139, Caracas, Venezuela, setiembre-octubre 1995.
- Unión Industrial Argentina (UIA), Anuario '99, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- VACCHINO Juan Mario, "Opciones en el presente de la integración de América Latina y el Caribe", en: Actas del Primer Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas y Sociales en materia de Integración Regional: "Globalización e Integración hacia el Siglo XXI", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Argentina, 1997.
- VACCHINO Juan Mario, "Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización", en: Capítulos Nº 60, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela, setiembre-diciembre 2000.
- VACCHINO Juan Mario, "Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI", Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1983.
- VACCHINO Juan Mario, "Integración Económica Regional", Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, Venezuela, 1981.
- VAN ZONNEVELD Hernán, "Diálogo Social e Integración", www.cefir.org.uy CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-1998.
- VERA Tavaré - BIZZÓZERO Lincoln, "La construcción del MERCOSUR: diagnóstico y evaluación de lo acordado", BID - INTAL, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- VIGUERA Aníbal, "Empresarios y Acción Política en América Latina. Una Perspectiva Comparada", en: Nueva Sociedad Nº 143, Caracas, Venezuela, mayo-junio 1996.
- VIGUERA Aníbal, "La acción política de los empresarios en América Latina", en: Ecuador Debate Nº 38, Ecuador, agosto de 1996.
- VILAS Carlos M., "América latina: la hora de la sociedad civil", en: Realidad Económica Nº120, IADE, Buenos Aires, Argentina, noviembre-diciembre 1993.
- VILAS Carlos M., "Economía, Política y Sociedad: Panorama después de la crisis (Notas preliminares)", en Realidad Económica Nº 125, Buenos Aires, Argentina, 1994.
- VINER Jacob, "The customs Union Issue", Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950.
- WIONCZEK Miguel, "Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas", Fondo de Cultura Económica, México, 1964.



- ZAPICO GOÑI Eduardo, CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.
- ZUFIAUR José María, "Participación e Integración: La Experiencia Europea", CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional / Training Centre for Regional Integration. © copyright CEFIR, 1997-8.