

LA REPRESENTACIÓN DEL EMPRESARIADO*

Noemí Luján Olivera

Definiciones necesarias

La temática de este punto, en el que se utilizan asiduamente términos que son pasibles de distinta conceptualización en el derecho y la economía, y aún en distintas ramas del derecho, impone una estricta determinación inicial del alcance que se les da en este trabajo.

Empresas: Se utiliza aquí un concepto de empresa más próximo al del derecho tributario o laboral que al del derecho comercial, toda vez que se busca individualizar la unidad productiva en razón de cuya existencia sus titulares estiman necesaria/conveniente la pertenencia a una organización representativa de intereses sectoriales/regionales. En razón de lo expuesto, y más allá de su real entidad jurídica, a los fines de simplificar la exposición, se utiliza un lenguaje que personaliza a la empresa.

Organizaciones representativas de empresas: La vocación por la adquisición del carácter de socio está en relación con la existencia de una empresa –en algunos casos, se asocia la empresa, en otros, su titular-. Los grupos empresarios suelen estar asociados tantas veces como empresas los integran. Obviamente los socios y los integrantes de la conducción serán las personas físicas o jurídicas titulares de las empresas, o sus representantes. Se reserva a estas organizaciones la denominación “cámara”.

* El presente trabajo representa el capítulo III del libro que el Instituto de Integración Latinoamericana editara en 2006 producto de un proyecto de investigación llevado a cabo ese año. Dado que es un artículo ya publicado, respetamos el texto original con sus correspondientes formas de citado. A continuación, se nombra la referencia bibliográfica completa: Olivera, N. (2006). “La representación del empresariado” en Noemí Mellado (Coord.), *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR* (pp. 47-73). Editorial EDULP. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/59814>

Organizaciones representativas de empresarios: Sus integrantes acceden a la condición de socio en razón de su calidad de empresario, independientemente de la empresa en la que desarrollen tal actividad.

Organizaciones empresariales o representativas del empresariado: denominación genérica que comprende las dos categorías anteriores.

1. Contextualización

Es dable advertir que el período en estudio no es un período fácil para analizar por varias razones, algunas de las cuales son evidentes -por ser contextuales-. Hay otras que son más específicas de la temática, entre ellas, una impone su consideración en particular.

El relevamiento de los condicionantes contextuales muestra que:

- La región toda, y cada uno de los países están inmersos en una grave crisis.
- El proceso de integración MERCOSUR mismo, a pesar de que a esta etapa se la llame “de relanzamiento”, se ha visto sometido a diversas tensiones, que en trazo muy grueso podemos vincular a la falta de compromiso político con la profundización del proceso y al correlativo déficit en la armonización de políticas macroeconómicas.
- El avance en las negociaciones del ALCA –que en esta época hizo evidente su inevitabilidad y limitó la discusión a quiénes y cómo- generó algo muy semejante a una opción –y, como siempre en Argentina- casi antinómica: al comienzo de este período sólo se podía ser pro MERCOSUR o pro ALCA. A esta altura se ha reconocido cierta legitimación a pensar ALCA desde MERCOSUR.
- Y, por fin, la crisis argentina: desde la parálisis del gobierno de De la Rúa a la hecatombe del fin de régimen, de la semana populista de Rodríguez Saá al desarrollismo discursivo de Duhalde y, ahora, el estilo K.
- Hasta ahora, cada cambio de gobierno impulsa declaraciones que trasuntan una gran vocación integracionista, un gran espíritu refundador, que se va diluyendo con el paso del tiempo.

El condicionamiento específico en tanto, se puede formular del siguiente modo:

- Si los empresarios actúan impulsados por sus intereses y estos intereses se ven afectados por las decisiones políticas, está claro que reaccionarán en consecuencia. Si las decisiones políticas son muy fluctuantes, se producirá una constante reconfiguración de alianzas, tanto al interior del mundo empresarial como con los poderes públicos -global y sectorialmente- y, aún, con relación al frente externo.

2. Precisiones metodológicas

El intento de determinar si, a lo largo de un período de tiempo, hubo cambios en el comportamiento de algunos actores, cualesquiera sean ellos, impone sistematizarlos a fin de establecer categorías con cierto grado de homogeneidad, a partir de las cuales se evaluará si hubo o no cambios. Se abre aquí una problemática ciertamente compleja, toda vez que:

- La generalidad de los autores que se ocupan de “los empresarios en el MERCOSUR” no distinguen actores individuales –las empresas- de institucionales – las organizaciones empresariales o representativas del empresariado-. (Sobre este aspecto ya habíamos avanzado en “La participación social en el MERCOSUR”, AA.VV. 2003).
- Entre los que lo hacen, no pocos circunscriben su análisis del campo empresarial a “las organizaciones corporativas más importantes” (Viguera, 2000). ¿Cuáles son las más importantes? ¿Las que representan empresas que contribuyen más al PBI? ¿Las que representan mayor amplitud sectorial? ¿Las que tienen más asociados? -Este debate se dio en el seno mismo del empresariado, en particular entre la UIA y la CGE, en la década del '60-. Algo parece evidente, “las más importantes” son aquellas a las que la consideración pública les asigna más relevancia en cada momento. Lo que era considerado “más importante” durante los '90 ahora puede no serlo.
- Si se limita el campo de análisis a las organizaciones más importantes, queda excluida de él la representación de los excluidos –las organizaciones de las Pymes- y existe el riesgo de sólo considerar a estas empresas en la medida de su interacción con empresas de otro tipo –tal como lo hace Hirst (1996)-. Si, por el contrario, se la

incluye, las fuentes disponibles, más allá de los documentos emanados del propio sector, son muy escasas, ya que sólo esporádicamente adquieren trascendencia pública.

- Además, no existe un registro público de las organizaciones empresariales; y, aún, la mayoría de las organizaciones de segundo y tercer grado expresan tener prohibiciones estatutarias de informar sobre su elenco de asociados –cámaras sectoriales o regionales-. De este modo, no se puede determinar la doble o triple afiliación de las entidades de primer grado a las centrales existentes –que, en general, responden a diversos modelos de representación de intereses (Alberti y otros, 1984).

En el plano de la participación empresarial en el diseño del MERCOSUR, y continuando con el criterio metodológico utilizado en “La participación social en el MERCOSUR”, se distinguieron dos niveles en la participación de los actores empresariales:

- La participación en las negociaciones técnicas y
- La participación en las instancias de definición de políticas

Luego fue preciso revisar la situación en las sucesivas etapas del proceso integrativo, al interior de cada uno de esos niveles. Y, aún, no resultó esa distinción en niveles y etapas suficiente, toda vez que, existiendo organizaciones empresariales de estructuras y bases de representación diversas, se impuso efectuar una revisión de ellas con el propósito de verificar si esas diversidades inciden en el comportamiento de estos actores.

La búsqueda de un criterio de sistematización que comprendiera el universo de las organizaciones empresariales llevó a plantear en términos hipotéticos que existe una relación entre el comportamiento y la forma de organización de los actores empresariales.

A estos fines se tuvieron en cuenta dos variables:

- modos de actuación de las organizaciones y
- formalización jurídica de la organización

La valoración se efectuó dando particular relevancia a los resultados alcanzados en el trabajo de campo realizado.

Al entrar en el estudio de las organizaciones empresariales argentinas se partió de analizar su fragmentación desde la perspectiva de la hipótesis de Olson -cuanto más circunscriptos los intereses representados, mayor es la eficacia de la acción- y se relacionó la fragmentación con la representatividad y los déficits de participación e influencia –y la correlativa adopción de estrategias socializadoras del conflicto estructural-.

3. La participación empresarial en el diseño del MERCOSUR.

Instancias y etapas

Tal como se expresará, el punto de partida del análisis de la participación empresarial en el diseño del MERCOSUR fueron los resultados alcanzados en “La participación social...”. Allí se distinguieron los dos niveles ya mencionados.

No basta, sin embargo con esta distinción, toda vez que, a fin de dilucidar si hubo cambios en el comportamiento de los actores empresariales a partir del relanzamiento del MERCOSUR en el año 2000, debe revisarse la situación en las sucesivas etapas del proceso integrativo, al interior de cada uno de esos niveles, no perdiendo de vista que, tal como resulta de las aproximaciones teóricas y de nuestros propios relevamientos experimentales, la participación empresarial en las negociaciones es, ciertamente, exigua.

3.1. La participación en las negociaciones técnicas

En el marco de la negociación en los SGT, único ámbito de participación formal de los empresarios en la primera etapa, la participación, que fue importante, habría sido obtenida más por la debilidad técnica de la estructura burocrática que por el reconocimiento del derecho a ella de los actores privados, *“debido a que poseían la información técnica y la experiencia necesaria para la armonización de normas”* (Sánchez Bajo, 1999).

A partir de Ouro Preto, sin embargo, el sector oficial adoptó un ritmo de trabajo más independiente, lo que llevó, por ejemplo, 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 (Depetris de Guiget, 1997).

3.2. La participación en las instancias de definición de políticas

Existen opiniones contrapuestas sobre el rol empresarial en las negociaciones del MERCOSUR. Con relación a ellas, oportunamente (Olivera, 2001) sostuve que se puede válidamente 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 empresa-. En tanto los empresarios pertenecientes al primer segmento expresan que *“participaron muy cercanamente el Estado y el empresariado”* (Achard y otros, 1997: 350), sus representantes en los ámbitos técnicos manifiestan que *“los funcionarios – de Cancillería- no tienen buen feed-back con los industriales”*¹. Desde el sector Pyme, por su parte, la generalidad de las opiniones recogidas mostraba muy escasa participación, habiendo llegado un entrevistado a que *“no existe un canal gobierno-productores”*². Cabe destacar que las organizaciones representativas de este sector reproducen las debilidades de las empresas (Olivera 2001, 1996; SOCOMA, 2000) que lo constituyen, tal como se ha señalado (AA.VV., 2003, Cap.V, 2.2.4), al punto de haber sido equiparadas en su debilidad a las organizaciones paraguayas (Klein, 2000: 244), lo que puede considerarse uno de los elementos justificativos de su poca incidencia.

Entonces, parafraseando a Viguera (1996), se puede afirmar que quienes contribuyen al diseño de “la política” (politics) logran para sí espacios de participación formal en tanto que los que operan sobre “las políticas” (policies) a implementar por el Estado, generalmente lo hacen mediante acciones de “lobbying” y los excluidos del proceso reclaman ser oídos. Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el ámbito en el que estas acciones se llevan a cabo. Si *“los empresarios se percataron de que la presión política tenía que ejercerse más sobre el gobierno nacional que sobre el GMC o el CMC”* (Klein, 2000: 179), es legítimo inferir que ello fue así en razón de la limitada institucionalidad del MERCOSUR. Pero es necesario considerar también que esa limitada institucionalidad podría deberse al interés de los grupos poderosos por

¹ Entrevista a Jorge Secco. Gerente General del Centro de la Industria Lechera –CIL-.

² Entrevista a Guillermo Draletti. Presidente de la Unión General de Tamberos –UGT-.

priorizar “*los canales informales de presión o las prácticas de lobby ya desarrolladas a nivel nacional*” (Hirst, 1996: 196), lo que se demostraría con la constitución de los Grupos Brasil, Argentina y Cordillera, agrupaciones de empresarios que se conforman para realizar lobby no ya ante las autoridades de su país, sino ante las de los países donde sus integrantes han invertido (AA.VV, 2003, Cap. V, 3.3)

Esta era la situación hasta Ouro Preto, y en la etapa siguiente no varió mayormente³. Si bien la creación del Foro Consultivo Económico y Social significa, en alguna medida la institucionalización de la participación empresarial y sindical en el MERCOSUR, su carácter puramente “consultivo” le resta relevancia, lo que se trasluce en su desenvolvimiento. Más aún, la índole de su agenda, que en lo que hace a los empresarios se vincula casi exclusivamente a su carácter de empleador, aproxima más los debates en el seno del FCES a las negociaciones técnicas que a las políticas, toda vez que lo que está en juego es la relación entre reconversión industrial y flexibilización laboral.

3.3. De los acuerdos sectoriales a la privatización de la negociación

El Tratado de Asunción, en su artículo 5º inc. d. incluye entre los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común “*la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes*”. Con la firma de la Dec. 3/91 CMC, que se puede considerar reglamentaria del citado artículo, en 1992, cuarenta y una organizaciones sectoriales argentinas y brasileñas comenzaron a reunirse, apoyadas por los gobiernos que esperaban que ellas contribuyeran al avance del proceso de integración. Poco después, sin embargo, el proceso fue frenado por Uruguay, con argumentos “liberales” tendientes a demostrar que ellos no contribuían a la aceleración del proceso (Klein, 2000). Paraguay acompañó esta posición. Lo cierto es que la participación de los empresarios argentinos y brasileños en estos ámbitos regionales databa de la época de los acuerdos Argentina-Brasil –firmados por Alfonsín y Sarney-, y que uruguayos y paraguayos tuvieron que ir incorporándose a ellos.

³ Desde una perspectiva brasileña: “Ahora estamos nosotros, los empresarios, la economía real, comandando el proceso” y “Nosotros participamos activamente de CIM (Consejo Industrial del MERCOSUR)” Dagoberto Lima Godoy, presidente de la Federación de Industrias de Río Grande do Sul. Entrevista de Radio el Espectador, 05.05.97, <http://www.espectador.com/text/MERCOSUR/mer05051.htm> Consulta efectuada el 20-6-2003.

Si los gobiernos esperaban de estas reuniones sectoriales avances en el proceso de integración, es legítimo suponer que los empresarios pertenecientes a los diversos sectores esperaran que sus representantes lograran acordar decisiones que los beneficiaran. *“Sin embargo muchos de los empresarios presentes en las rondas de negociación fueron más portavoces de sus propios intereses que de los pertenecientes a la totalidad de las empresas de su organización”*, según lo manifestado por el representante de la Unión Industrial de Córdoba –UIC- ante la Unión Industrial Argentina –UIA-, Gerardo Juárez (Klein, 2000: 188).

Con el advenimiento del gobierno de De la Rúa se esbozó un nuevo estilo en las negociaciones. A partir de declaraciones de los funcionarios competentes, de las cuales resulta que el gobierno resigna el rol de actor principal que le cabe de acuerdo al modelo, transformándose en un legitimador de los acuerdos que se alcancen⁴, los empresarios –la UIA- reclamaron que este rol protagónico en las negociaciones fuera formalizado, instituyendo un ámbito en el que negociaran directamente, teniendo como contraparte los representantes del propio sector en Brasil y los demás países del bloque. Pretendían que, alcanzado el acuerdo, los Estados, de participación necesaria en el marco del sistema vigente, deberían “homologarlo”. Pareciera que estos funcionarios ignoraran que *“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”* (Grandi y Bizzozero, 1997).

A la luz de esta propuesta gubernamental rápidamente receptada por la UIA - organización representativa de los intereses industriales que aparece como más dinámica en la faz internacional- resulta interesante revisar algunas de las objeciones formuladas a los acuerdos sectoriales del primer período (Klein, 2000), tanto por liberales –la posible repartición del mercado entre grandes empresas conllevaría el riesgo de crear situaciones de oligopolio en la región- como por no liberales –los

⁴ *“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.”* (Giorgi, 30/4/2000).

acuerdos eran meramente defensivos-. *“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. ¿Debería homologarse un acuerdo alcanzado entre los representantes de estas empresas? ¿Cuál debería ser el rol de los estados ante estos acuerdos?”.* (AA.VV., 2003, Cap.V).

3.4. Comienza a sentirse el ALCA

Si bien esta propuesta de la UIA no resulta aislada, ni es novedosa -es coincidente con la mayoría de las opiniones vertidas en el marco del Foro Empresarial de las Américas⁵, 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 respecto al ALCA a los gobiernos de la región⁶-, resulta muy ilustrativa con relación a su posicionamiento, si se analiza el contexto en el que fue formulada, ya que, poco antes de la asunción del gobierno de De la Rúa, la UIA resolvió exteriorizar una posición en defensa de la industria nacional frente al MERCOSUR y las relaciones comerciales internacionales, mediante *“un golpe de timón político que realizó su conducción, al destituir a los empresarios que llevaban hasta ahora las negociaciones con Brasil y con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La decisión se adoptó tras una minicrisis, después de que un grupo de empresarios pretendiera que la UIA fijara una posición ultraliberal en sus posturas del MERCOSUR y el ALCA”* (Diario Clarín, 10/11/1999).

Este posicionamiento llevaría a la entidad fabril, en septiembre de 2001, a propugnar *“Suspender el MERCOSUR para asegurar su futuro”* tal como significativamente se titula el documento con el que exterioriza su posición frente a la demanda de los sectores fabriles más castigados por la suba de las compras a Brasil, quienes expresaron su “desesperación” a las autoridades de la UIA. *“No estamos ni con quienes quieren desarmar al MERCOSUR para ir al ALCA ni con quienes miran para otro lado y hacen como que no pasara nada”*, agregó el presidente de la central fabril,

⁵ “Sinopsis: El Papel del Sector Privado”, en: http://www.alca-ftaa.org/groups_s.asp Consulta efectuada el 17-9-2002.

⁶ “La experiencia del sector privado en las negociaciones de diferentes procesos de integración regional”, en: http://www.alca-ftaa.org/PUBS_S.asp Consulta efectuada el 17-9-2002.

José Ignacio de Mendiguren, aludiendo a lo que en la UIA se identifica como las posturas de Domingo Cavallo –rupturista– y de Adalberto Rodríguez Giavarini –negadora– (Cufré, Diario Página 12, 27/09/2000), entendiendo que Cavallo estaba propiciando la desaparición del MERCOSUR, para avanzar hacia un acuerdo de integración con Estados Unidos. En definitiva, desde una perspectiva pro MERCOSUR, lo que estaba en juego en ese momento eran las asimetrías macroeconómicas y la falta de decisión política para superarlas. Sin embargo, esta posición de la UIA es contradictoria con los resultados alcanzados en la encuesta realizada en esta investigación, en la que los empresarios muestran su compromiso con un mayor desarrollo del MERCOSUR, bien que privilegiando el Mercado Común. Cabe señalar, además, que, siendo las empresariales las únicas organizaciones encuestadas que muestran una leve tendencia “de acuerdo” en torno al ALCA, se inclinan por que sea negociado “en bloque”, esto es, desde el MERCOSUR.

3.5. ¿Más participación o más de lo mismo?

Luego, en el gobierno de Duhalde, en un marco global de indefinición, en los primeros días era dable inferir una línea de acción en este campo. Un par de datos resultaban alentadores: en ocasión de la reunión de ministros celebrada en febrero de 2002, de Mendiguren “*Señaló que una de causas de las dificultades en la relación con los socios del MERCOSUR era la diferencia entre las agendas económicas y que a partir de ahora las políticas económicas de los dos países tienden a converger*” (Diario Página 12, 14/02/02) y “*El Grupo Mercado Común, máximo organismo técnico del MERCOSUR, que se reunirá a partir de hoy en Buenos Aires, estudiará la posibilidad de adoptar una moneda única para el bloque tras la devaluación en Argentina*” (Diario Página 12, 14/2/02). Estos elementos acercaban a la profundización de la integración y a la coordinación de políticas macroeconómicas. El tiempo mostró que quedaron en mero discurso de ocasión. En esos mismos días “*Amaral invitó a De Mendiguren y a los ejecutivos argentinos a una gira comercial, con él y empresarios brasileños, a China e India, en abril próximo. También viajarán hombres de negocios de su país a la cumbre de MERCOSUR. Los ministros intentan fomentar la participación privada, casi una novedad del lado argentino*” (Rebossio, Diario La Nación, 14/02/2002), toda una definición sobre cuál es la índole de la participación atribuida por los funcionarios a los actores empresariales.

3.6. Asume Kirchner ¿cambia algo?

Como es tradicional que suceda ante la iniciación de un gobierno, el presidente Néstor Kirchner recogió elogios y apoyos entre el empresariado, “sector que destacó la “coherencia” del nuevo Jefe de Estado y la continuidad de Roberto Lavagna en el ministerio de Economía” tras su discurso ante la Asamblea Legislativa.

En particular, destaca la opinión del presidente de la Federación Agraria Argentina, Eduardo Buzzi, quien *“calificó de <espectacular> la postura que asumió Kirchner en torno al MERCOSUR, un mercado regional que, a criterio del Jefe de Estado, debe ser el marco apropiado para que el país compita en el exterior. El directivo le comentó a NA que el impulso al bloque regional, una política impositiva <progresiva> y el <despegue> del mercado interno, <son claves para que el país crezca>”*⁷.

Sin embargo, a poco andar se van advirtiendo algunas señales de alarma en el empresariado ante la dinamización del consumo interno, resultante del aumento de salarios, que se satisfaría, en opinión de algunos empresarios, con importaciones brasileñas. Con ello no se haría más que aumentar la actividad de una corriente ya existente, a estar de los datos obtenidos en nuestra encuesta.

“En este punto, y desde su puesto en la Unión Industrial Argentina, Javier González Fraga se descuelga con la propuesta de retrogradar el MERCOSUR, que debería según su planteo dejar de constituir una unión aduanera –caracterizada por definición por un arancel externo común; es decir, una barrera de protección compartida respecto del resto del mundo– para conformar sólo un área de libre comercio, sin aranceles entre sus miembros pero restituyéndole a cada uno la soberanía para definir su política comercial hacia otros países” (Nudler, Diario Página 12, 15/11/2003). González Fraga elogia, de este modo, la estrategia chilena, que optó por los acuerdos bilaterales, incluyendo ahora el que selló con EE.UU. Pero esa estrategia podría consolidar una estructura productiva compuesta por sectores básicos, relegando la aspiración a una mayor diversidad y a un objetivo de pleno empleo de la mano de obra. *“En principio, no parece ser éste el proyecto político del gobierno de Kirchner y tampoco el modelo del equipo encabezado por Roberto Lavagna. Pero lo concreto es que hasta ahora Economía viene desentendiéndose de la cuestión de la integración,*

⁷ Empresarios prometieron "apoyo y colaboración". <http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2003/05/26/e352670.htm> Consulta efectuada el 30-05-2003

con lo que estratégicamente carece de un ingrediente sustancial” (Idem). Sin embargo, respecto del MERCOSUR, de la cumbre Lula-Kirchner celebrada en octubre de 2003 surgió la creación de una comisión para monitorear el comercio entre ambos países, instándose a los privados a superar por consenso los problemas que surjan por algún excesivo desnivel sectorial. Como se ve, un regreso a las posiciones sustentadas en tiempos de De la Rúa-

En nuestro relevamiento, por el contrario, una mayoría significativa considera que el MERCOSUR debe lograr un mayor desarrollo, con respuestas que se dividen entre profundizar el proceso y ampliarlo y profundizarlo a un tiempo. Para las organizaciones empresariales el bloque en su mayor desarrollo debería alcanzar como mínimo un Mercado Común, en tanto que las cooperativas y sindicales pretenden alcanzar el grado a lograr de mayor complejidad -la Integración Económica Total-. Para ellas, esta profundización no se limita a la dimensión económica, sino que abarca también a la política. En estas respuestas es posible establecer tres espacios de ampliación, de menor a mayor sería: Sudamérica, América Latina y, por último, toda América. La mayoría de las respuestas aluden, explícitamente, a la incorporación en carácter de miembro pleno de Chile y Bolivia.

En suma, con cada cambio de gobierno, se anuncia el relanzamiento del MERCOSUR y se alienta la participación empresarial. Con el tiempo, el relanzamiento pierde impulso y la participación empresarial se limita a la participación en el mercado. ¿Quiénes pueden participar en la definición de las reglas de juego?

4. Hacia una sistematización de las organizaciones empresariales

Tal como se expresara más arriba -ver 4.2. Precisiones metodológicas-, la búsqueda de un criterio de sistematización que comprendiera el universo de las organizaciones empresariales llevó a plantear en términos hipotéticos que existe una relación entre el comportamiento y la forma de organización de los actores empresariales. La verificación de esta hipótesis resulta muy dificultosa, toda vez que, por una parte, como ya se expusiera, muchas organizaciones vedan el acceso a sus estatutos y registros de socios y, por la otra, no todas las acciones susceptibles de constituir pautas de evaluación del comportamiento adquieren carácter público.

4.1. El comportamiento

El análisis de los “modos de actuación” llevó a determinar las categorías “modo de actuación interno” –relación asociación/asociados- y “modo de actuación externo” –relación asociación/Estado-.

Con relación a l “modo de actuación interno” –relación asociación/asociados-, se distinguió:

- “Acción directa”: organizaciones que tienen objetivos de acción gremial explicitados –UIA, CGE, Cámaras, etc.-, en las que es dable constatar acciones dirigidas a sus asociados –capacitación, etc.- y servicios prestados a ellos –asesoramiento, asistencia a ferias, etc.- (en la encuesta, se identifica como rol de la asociación “contribuir a mejorar la competitividad, los procesos productivos y/o las técnicas de comercialización”).
- “Acción indirecta”: en estos casos, el agrupamiento actúa sobre el Estado, buscando incidir en algunas decisiones, en favor de sus asociados (en la encuesta, “influir sobre el Estado para obtener medidas que beneficien a sus asociados”). La acción, se caracteriza como indirecta y se enmarca en el modo de actuación interno, ya que el beneficio resultante de la acción de la cámara –por ejemplo: la baja de aranceles- lo recibe el asociado del Estado, a partir de la acción de la cámara. Aquí no se evalúan las características de la estrategia desarrollada en pos de la obtención del resultado, sino la existencia misma de ella.

Estas categorías no son excluyentes, de modo que es posible que concurren.

El “modo de actuación externo” –relación asociación/Estado-, por su parte, llevó a establecer la distinción entre:

- participación –el derecho a influir en la toma de decisiones, es decir, en la formulación y diseño de la política- (Errandonea, 1977);
- influencia –relación de poder conforme se definiera en el capítulo I-;
- emisión de opinión –las voces del establishment- (Viguera, 2000).

Para una adecuada valoración de esta categoría debe considerarse, en principio lo señalado en la primera parte de este capítulo, en torno los distintos niveles y etapas en la participación empresarial.

4.2. La formalización jurídica

En relación con la “formalización jurídica de la organización”, el relevamiento de los agrupamientos empresariales permitió distinguir cuatro segmentos claramente diferenciados:

- asociaciones formalmente estructuradas, con personería jurídica como asociaciones civiles, con objetivos de acción gremial –genéricamente, las cámaras;
- agrupamientos más o menos constantes y homogéneos, integrados por organizaciones comprendidas en A –por ejemplo, Grupo de los 8, Menpyme-, simples asociaciones cuyos miembros son asociaciones;
- organizaciones formalmente estructuradas como fundaciones –Invertir y, ahora, Protejer (con J, porque pertenece al sector textil) - y
- asociaciones formalmente estructuradas, con personería jurídica como asociaciones civiles con objetivos de acción política –las organizaciones de empresarios-.

Sin embargo, la profundización del análisis al interior de cada uno de esos segmentos, permitió establecer diferencias sustanciales.

4.2.1. En el universo asociacional

Las asociaciones formalmente estructuradas, con personería jurídica y que tienen objetivos de acción gremial explicitados y una estructura organizacional tendiente a la consecución de estos objetivos –UIA, CGE, etc.-. Tratándose de un ámbito de organización formalizada, cabe aquí distinguir, desde la perspectiva del carácter de los asociados, organizaciones de primero, segundo y tercer grado -incluyendo en este último lo que, en rigor, sería cuarto grado, como es el caso de la CGE.

A este segmento corresponde la mayoría de las organizaciones encuestadas, de ahí que los resultados obtenidos con relación al rol de la asociación sean significativos: por partes iguales entienden que su rol predominante es “*Influir sobre el Estado para*

obtener medidas que beneficien a sus asociados” y “Contribuir a mejorar la competitividad, los procesos productivos, las técnicas de comercialización”. En definitiva, ambos son los roles de estas organizaciones.

1) Las que constituyen agrupamientos más o menos constantes y homogéneos, integrados por algunas de las organizaciones comprendidas en el segmento anterior (Grupo de los 8, Grupo Productivo, Menpyme etc).

Pareciera que las dirigencias advierten que la base de representación de cada una de las organizaciones no resulta suficiente para lograr incidir sobre los poderes públicos. Podría plantearse que unifican representación ante la coincidencia en las posiciones frente a los poderes públicos, sin embargo, la tendencia centrífuga que constituye una constante entre las organizaciones empresariales argentinas –particularmente en el sector industrial- (Olivera, 2001, Alberti y otros, 1984; Galetti, 2000), sugiere la primera interpretación.

Cabe señalar, sin embargo, que la permanencia de estos agrupamientos está determinada por la coyuntura política, de modo tal que, frente a un cambio de las condiciones, se produce un reagrupamiento de entidades, que:

- puede llevar a la desaparición de uno y su reemplazo por otro –del Grupo de los 8 [durante el menemismo, del que se retiró la UIA], al Grupo Productivo (Diario Clarín, 22/8/1999) [en tiempos de la Alianza; lo formaban la UIA, la Cámara de la Construcción y CRA y que terminó estrepitosamente con el fracaso de la gestión de De Mendiguren] y de ahí al nuevo agrupamiento empresario que se insinuó en la 8° Conferencia de la Unión Industrial⁸ –noviembre de 2002- [que integrarían la UIA, Abapra, la Bolsa de Comercio, la Sociedad Rural, la Cámara de la Construcción y Confederaciones Rurales. Se puede advertir una síntesis adecuada a los tiempos]. Cabe señalar que, con relación a I modo de actuación externo, el Grupo Productivo en tiempos de De la Rúa participó, pero al inicio del gobierno de Duhalde, claramente influyó;
- también puede llevar a una fluctuación del elenco de integrantes, como la MenPyme, que en cada documento exhibe sumas y restas entre las organizaciones integrantes. En este campo de la representación del empresariado

nacional Pyme, contemporáneamente con el Grupo Productivo, la CGE, la FAA y la CGI habían formado la Unión Nacional del Trabajo y la Producción, de la que participaba también un sector del sindicalismo, el Movimiento de Trabajadores Argentinos. Buscaban socializar el conflicto estructural. No fue posible detectar referencias posteriores a esta Unión.

2) Los nucleamientos de grandes empresarios, al margen de las organizaciones corporativas –CEA, Capitanes de la Industria, AEA-. Sus miembros, titulares de empresas, ingresan a título individual, cuando son designados por un comité de nominación. El CEA se unió en mayo del año 2002 con la Fundación Invertir, dando lugar a la Asociación Empresaria Argentina –AEA-, cuyos integrantes suman cerca del 40% del PBI argentino (Diario Clarín, 29/5/2002).

Sobre este último, Candelaresi dijo: *“los ilustres empresarios proclamaron el nacimiento de la Asociación –surgida de la unión de la Fundación Invertir y el Consejo Empresario Argentino– y recordaron que la intervención estatal no siempre es mala palabra”* (Diario Página 12, 29/5/2002). Se advierte aquí cómo el cambio de las condiciones generales –con su correlativo impacto en los intereses particulares- incide notablemente en los comportamientos de los empresarios. De paradigmáticos defensores del Estado mínimo, pasan a justificar, y aún reclamar –como en el caso de la venta de PECOM a PETROBRAS- la intervención estatal.

Otra cuestión que resulta atinente mencionar: cabe suponer que quienes se han unido son los integrantes de la Fundación Invertir pertenecientes al sector privado y los integrantes del CEA. Otra alternativa resulta inviable desde una perspectiva estrictamente jurídica⁹.

4.2.2. En materia de fundaciones

1) Aquellas cuyos objetivos explícitos trascienden el beneficio directo a sus propios integrantes pertenecientes al sector privado, tal el caso de la Fundación Invertir, cuyo objetivo es la promoción de inversiones, nacionales o extranjeras en Argentina.

⁸ La Argentina Política 05.Nov.2002 <http://www.mfe.com.ar/NotArg/arg051102-7.asp>

⁹ Esto es así, toda vez que la fusión es una estrategia que sólo se puede llevar a cabo entre iguales – personas jurídicas sometidas al mismo régimen jurídico-.

Cabe señalar que en Invertir participa el Estado –por medio de la participación de funcionarios- conjuntamente con los actores privados, lo que resulta por demás curioso, tratándose de una organización cuyo modo de actuación externo se puede conceptualizar como “influencia”.

2) Las que tienen objetivos puramente sectoriales, como la Fundación Protejer – creada en julio de 2003-, que nuclea treinta y tres empresas textiles, desde Alpargatas hasta diseñadores, que aspiran a “*ser los principales referentes del negocio, en cuestiones de investigación, lanzamiento de iniciativas, y generación de nuevos emprendimientos*”¹⁰ –modo de actuación interno: acción directa-, pero que, frente al ingreso masivo de textiles brasileños, optan por la acción indirecta: “*Buscamos que el intercambio textil con Brasil sea un comercio administrado, como el que existe en la industria automotriz*” (Idem), aún no se puede establecer si tendrán “participación” o “influencia”.

En suma, al momento de buscar una formulación general de la relación modo de actuación/ estructura jurídica se puede afirmar que son los fines tenidos en vista al momento de la constitución de la entidad los que determinan la estructura jurídica adoptada. Así, la búsqueda de una mejor posibilidad de dar satisfacción a las necesidades de sus asociados -acción gremial- impone una mayor formalización de la estructura jurídica de la organización, pero conlleva una menor posibilidad de influir en las decisiones de los poderes públicos que afectan a esos mismos asociados -acción política-. Por el contrario, para alcanzar un alto grado de influencia en las decisiones parece bastar con un mínimo de formalización jurídica, el suficiente para distinguir el nucleamiento de sus integrantes. La influencia alcanzada en este caso parece estar en relación con el peso -en los indicadores económicos nacionales- de las empresas cuyos titulares integran el agrupamiento.

Una sucinta revisión del marco jurídico en el que estas distintas modalidades asociacionales se desenvuelven explicitará lo arriba expuesto.

4.2.3. Tipos legales

¹⁰ Los textiles se unen contra la importación <http://www.averlo.com/notas/economia/julio2003/040711.html>
Consulta efectuada el 15-8-2003

Se impone comenzar la exposición de este punto por el señalamiento de los tipos legales pasibles de ser adoptados para la conformación de un agrupamiento empresario.

En tanto grupo de personas reunidas para una actividad común, las organizaciones representativas del empresariado son susceptibles de ser genéricamente caracterizadas como asociaciones.

Ahora bien, a los fines del presente, y sin desconocer la existencia de distintas posiciones en torno a la cuestión (García Tejera, 1998), se adopta para la sistematización del género “asociaciones” la realizada por Etcheverry (1989), quien distingue en él tres formas jurídicas:

- La asociación del artículo 33 del Código Civil, con personalidad jurídica, conocida como asociación civil, que requiere reconocimiento estatal –artículo 45 CC-;
- La asociación con forma y estructura de sociedad comercial –artículo 3, ley 19550- y
- La simple asociación del artículo 46 del Código Civil, que no ha sido reconocida o autorizada para funcionar, que es sujeto de derecho, más no persona jurídica.

Cabe señalar que sólo se considerarán aquí las asociaciones civiles y las simples asociaciones, por cuanto no se han detectado organizaciones representativas del empresariado que hayan asumido la forma societaria. Más aún, teniendo en cuenta que el análisis se efectúa desde la perspectiva de la forma jurídica adoptada para estructurar la institución –no es éste un estudio de la forma jurídica en sí misma-, sólo se reseñarán las notas características y diferenciadas entre ambos sujetos, en lo que sea pertinente.

Asociaciones civiles. Del citado artículo 33 resulta que las asociaciones requieren “tener por principal objeto el bien común”, esto es, un objeto en beneficio de la comunidad o parte de ella, ya que sus destinatarios principales siempre son los asociados. El objeto de bien común significa que la institución debe hacer posible el desarrollo material, económico y moral de sus integrantes, de acuerdo con la moral media de nuestra sociedad. Es decir que debe permitir el desarrollo humano integral de sus asociados (García Tejera, 1998). Si el objeto genérico -principal objeto-, es el bien común, el objeto específico es el medio de actuación en beneficio de los

miembros y, mediatamente, en beneficio de toda la comunidad –qué va a hacer, en concreto, la asociación-. Ni el objeto genérico ni el específico pueden ser especulativos o tener un fin de lucro. La actividad, por su parte, se refiere a los actos cumplidos por los órganos de la persona jurídica, para la consecución del objeto. La asociación comienza su existencia, es decir, adquiere el carácter de persona jurídica el día que son autorizados y aprobados sus estatutos –artículo 45 párr.1º, Código Civil- y queda sometida, desde entonces, al contralor estatal. Las asociaciones tienen miembros –asociados- que se incorporan voluntariamente a ellas y forman su voluntad de gobierno en reuniones convocadas al efecto –asambleas-. La actuación de la asociación, en tanto persona jurídica, se realiza a través de sus órganos de administración –comisión directiva-. La fiscalización corresponde a los revisores de cuentas. La entrada y salida de miembros debe ser abierta; es lícito, sin embargo, que el estatuto restrinja la libre asociación. Los miembros de la asociación regular no responden con sus bienes personales –este elemento se constituye en significativo cuando del obrar de la asociación resultan obligaciones exigibles-, lo que alienta la adopción de esta forma cuando los constituyentes se proponen realizar, en beneficio de los asociados y aún de terceros, actividades potencialmente generadoras de deudas –en el caso específico: capacitación, ferias, etc.-.

Simple asociaciones. Las asociaciones no reconocidas, o simples asociaciones, deben también tener un objeto de bien común, ya que, si su objeto fuera lucrativo o de especulación, estaríamos en presencia de una sociedad de hecho civil o comercial (Etcheverry, 1989) –recuérdese que lo que distingue a una sociedad de una asociación es el carácter económico del fin (Richard, 1990 B: 613)-. Expresa más abajo Etcheverry, (1989:42) que el objeto de estas asociaciones puede no ser de bien común, ya que la ley sólo exige que sea “*serio, lícito y posible*”. Se impone, entonces, dilucidar la discordancia en que parece incurrir el autor citado. ¿Por qué afirma aquí que la ley sólo exige que el fin de estas asociaciones sea “serio, lícito y posible”? Claramente, en ausencia de disposición específica con relación al objeto en el propio artículo 46, aplica el principio general del artículo 953 del Código Civil en materia de objeto de los actos jurídicos, cuando está claro que el principio general a aplicar es el del objeto de las asociaciones –artículo 33, 2ª parte, 1, CC-. Son sujetos de derecho. Los asociados asumen responsabilidad ilimitada y subsidiaria, pero no solidaria - responden por su parte viril-, en el caso de que no sean constituidas por escritura

pública o instrumento privado de autenticidad certificada por escribano público –se las denomina irregulares-, sus miembros fundadores y administradores, además, adquieren responsabilidad solidaria –artículo 46, Código Civil-. Por todos estos caracteres, se constituirían en el tipo ideal de organización para quienes sólo pretenden influir sobre los poderes públicos en pos de la satisfacción de sus intereses.

Si bien las asociaciones –en sus diversas especies- tienen como nota característica el objeto de bien común, lo que tradicionalmente las convierte en la forma jurídica adecuada para los agrupamientos de empresarios que aspiran a la representación de sus intereses comunes –genéricamente, cámaras empresariales- o de organizaciones representativas de esos agrupamientos –federaciones y confederaciones-, en los últimos años se ha asistido a la aparición de agrupamientos total o mayoritariamente integrados por empresarios, así como creados por organizaciones representativas del empresariado que adoptan la forma de fundación –tal el caso de la Fundación Invertir, en la que también fue fundador el Estado-, lo que impone una sucinta revisión de este instituto.

Fundaciones. Existen dos conceptos de fundación. En sentido amplio, ella es la afectación de un fondo a una obra de interés social. En sentido estricto, hay fundación cuando se crea, para una obra de interés social, una persona jurídica a la que se afecta un patrimonio para la realización de dichos fines altruistas. En la fundación no existe la posición soberana de los asociados –que caracteriza, entre otros institutos, a las asociaciones-, sino que las disposiciones estatutarias tienden a asegurar el cumplimiento de la voluntad del fundador y a obligar a ello a los administradores del ente. El fundador, motor de la idea, desaparece con la creación de la persona jurídica que llevará adelante su determinación. Es preciso que obtengan autorización estatal para funcionar. Las fundaciones se rigen por el Código Civil y la ley 19836 –LF-. La fundación, por definición, no tiene miembros ni posee un órgano de gobierno diferenciado como otros sujetos colectivos.

La cuestión referida a la imposición de la voluntad del fundador para todo el desenvolvimiento de la vida de la entidad, marca una diferencia que, en el marco de este trabajo, deviene en sumamente trascendente. Aquí se está estudiando la representación de los intereses del empresariado –en tanto colectivo, más allá de que

los representados en el caso concreto constituyan un segmento del universo empresarial, un segmento unido por la comunidad de intereses.

En las asociaciones civiles, la vocación de los asociados por la conducción de la entidad, por la vía de su participación en los órganos de gobierno y administración, y, aún en el de fiscalización, les permite, frente a la evolución de las condiciones de contexto, con su correlativa incidencia en los intereses del grupo participante, atender a las nuevas necesidades, proveyendo a su satisfacción.

En las fundaciones, por su parte, quien hace el acto de dotación inicial, dispone de un modo muy difícilmente revisable (artículo 29, LF) la futura acción, independientemente del posible cambio del escenario, que podría llevar a un cambio de los intereses -aún de los fundadores-. Aquí el interés del fundador al momento de la constitución de la entidad, aparece, en principio inmutable.

En alguna medida, situándose en el espacio social que es objeto de este trabajo, en tanto las organizaciones que adoptan la forma de asociación –sean asociaciones civiles o simples asociaciones- tienen suficiente labilidad como para responder a las nuevas situaciones que la realidad socio-económica presente –podrán ser aperturistas o proteccionistas según convenga a los asociados/representados en cada momento-, las fundaciones tienden a la preservación del modelo tenido en vista por el fundador, independientemente de las fluctuaciones del contexto.

El objeto de bien común: A título de ejemplo se listan aquí los objetivos de algunas entidades empresarias que son asociaciones civiles:

- La Confederación General de la Industria, fundada el 13 de octubre de 1952, es una entidad gremial empresaria cuyo objetivo principal es la defensa de las pequeñas y medianas industrias de distintos sectores a nivel nacional, promoviendo así la activación de las economías regionales con un desarrollo industrial armónico y equitativo, de acuerdo a las exigencias del mundo moderno (<http://www.cgi.org.ar> link fundamentos).

- La Asociación Argentina de Fabricantes de Máquinas-Herramienta, Accesorios y Afines, fundada el 15 de Setiembre de 1950 como agrupamiento gremial empresario

sectorial en el orden nacional de las empresas de esta especialidad industrial (<http://www.uia.org.ar/nuevo/pages/mentidades.htm>).

Los principales objetivos de AAFMHA son: Promover el desarrollo de la industria de máquinas - herramienta, accesorios y afines dentro de la República Argentina y promocionar la exportación de dichos bienes; propiciar el mantenimiento de relaciones con las entidades similares de otros países y concurrir institucionalmente a las muestras internacionales que se realizan para promover el conocimiento de nuestra industria en los diversos mercados; tender a un permanente perfeccionamiento tecnológico de las empresas asociadas mediante el intercambio de información técnica especializada, organizar y colaborar con centros de investigación específicos y propender a la elaboración de normas técnicas de los productos del sector; llevar estadísticas de la producción nacional y de sus exportaciones; organizar exposiciones nacionales e internacionales de esta especialidad; propender a la formación y capacitación de personal especializado en la utilización de las máquinas – herramienta; colaborar con las autoridades nacionales y provinciales en los temas de interés para el desarrollo de esta tecnología; asesorar a sus asociados en materia laboral ([http:// www.aafmha.org.ar](http://www.aafmha.org.ar)).

- La Asociación Empresaria Argentina (AEA) fue fundada el 28 de mayo de 2002 por iniciativa de un conjunto de empresarios con el objetivo de "*promover el desarrollo económico y social de la Argentina desde la perspectiva empresarial privada, con especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones necesarias para tal fin*" (Estatuto, <http://www.aearg.org/home.html>)

5. Las organizaciones empresariales argentinas: fragmentación y debilidad

Se impone, a esta altura, efectuar una consideración sobre la existencia misma de estas organizaciones y la trascendencia pública de sus acciones. El relevamiento de fuentes periodísticas permite advertir que son pocas las organizaciones representativas del empresariado que acceden a la publicación de sus posicionamientos frente a la situación socio-económica en un momento dado, más allá de que esos documentos sean presentados a las autoridades respectivas en audiencias formales. Sin embargo, son frecuentes los títulos del estilo de "Recibe el presidente a la cúpula empresarial", seguidos de una nota en la que se hace referencia

a una reunión en la que participaron las conducciones de las más grandes empresas, en representación de una asociación que las nuclea. Este fenómeno no se limita, empero al ámbito periodístico, toda vez que no pocos autores circunscriben su análisis del campo empresarial a “las organizaciones corporativas más importantes”, tal el caso de Viguera (2000: 48).

Cabe preguntarse, entonces ¿de qué se habla cuando se invoca a “la cúpula empresarial”? Todo indica que la referencia se hace a la relevancia de la actividad de esos empresarios en la economía, lo que induciría a los funcionarios a otorgarles especial atención. Esto resulta totalmente comprensible. Sin embargo, en este esquema de relacionamiento Estado-empresarios queda excluido un amplio espectro de organizaciones, en especial las representativas del empresariado Pyme. Estas sólo tienen el poder que les atribuye el rol de las Pymes en la dinamización del mercado interno y en el empleo (SOCMA, 2000), claro está, en los casos en los que la desocupación, con su correlato de exclusión, se constituye en un tema prioritario para los gobiernos.

El avance en la sistematización de las organizaciones representativas del empresariado permitió, en principio, distinguir organizaciones de empresas y de empresarios y concluir que, en el seno de las organizaciones representativas del empresariado:

- hay un centro dinámico –las organizaciones de los grandes empresarios- que impulsa la acción en su beneficio, a partir de un fácil acceso a los decisores políticos. El modo como estos empresarios logran este acceso a las definiciones políticas evoca a una democracia censitaria conforme a Bobbio¹¹ en la que “*todos los hombres no tenían la misma capacidad para decidir las grandes cuestiones del gobierno: Los pobres irreflexivos menos que quienes habían demostrado su capacidad de conducta racional mediante la acumulación de propiedades*” (Hobsbawm, 1998 b: 111). Estas organizaciones, sólo accionan sobre los estamentos nacionales.

- y una periferia –los representantes de las Pymes-, que, siendo más, encuentran dificultades para acceder a los espacios decisorios, con lo que ve circunscripta su

¹¹ Democracia censitaria: aquella en la que el sistema parlamentario representativo excluía de las elecciones, y, por consiguiente, de la posibilidad de contar con una representación política a todos los que no alcanzaban cierto censo. El censo electoral era el importe del impuesto necesario para ser considerado

posibilidad de acción a brindar asistencia a sus representados, en pos de lograr la supervivencia en un ambiente hostil.

Entre ambos, la Unión Industrial Argentina¹², que debe ser objeto de consideración en particular en razón de que su dinamismo en lo que hace a la actuación internacional la distingue de las demás organizaciones, toda vez que, en tanto cámara participa de las negociaciones técnicas, y en tanto factor de poder, de las políticas.

5.1. Limitaciones de las organizaciones para la participación e influencia

Además, debe tenerse en cuenta que, en el ámbito nacional y en el regional, tanto en las negociaciones técnicas como en las instancias de definición de políticas, las limitaciones estructurales de las organizaciones, de las que ya hemos dado cuenta¹³, afectan su accionar, ya que *“la capacidad de las organizaciones para analizar temas políticos y económicos, lanzarlos al debate público e influenciar el proceso de integración era muy variable. Esta capacidad dependía no solamente del tamaño de la respectiva organización, de su poder económico o de la cantidad de su personal, sino también del profesionalismo de sus cuadros, de su voluntad de cambio político y de su habilidad para establecer contactos fluidos con sus pares de países vecinos”* (Klein, 2000: 190).

Nofal (1998:46), por su parte, al caracterizar la participación del sector privado en la tarea de profundización como “escasa e inefectiva”, propugna que *“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”*.

elector. (Bobbio y otros, 1997: 208).

¹² La UIA agrega, en carácter de socios plenarios activos, a 100 organizaciones—81 cámaras sectoriales y 19 federaciones territoriales— y como adherentes a 115-empresas y asociaciones empresariales— (UIA, 1999: 83/ 89). 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.

¹³ *“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”*. (AA.VV, 2003, Cap.V 2.4.2)

Aparece aquí una aparente discordancia entre las opiniones transcritas. No es así, en tanto Klein encuentra que sólo las más poderosas de las organizaciones empresariales tienen capacidad para analizar temas políticos y económicos e influenciar en el proceso de integración, Nofal alienta una mayor participación del “sector privado” con el propósito de superar las limitaciones del sector público, pero no resulta de ello que se refiera a las organizaciones empresariales, ya 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”* (Fodor, 1985: 32).

5.2. Los nucleamientos empresarios y las Pymes

Una cuestión que debe ser especialmente considerada es la actitud de los distintos nucleamientos empresarios frente a la pequeña y mediana empresa.

- Con relación a esto, existen algunos que se reivindican representativos del sector, tales como CGE, CGI, Apyme y, realmente, no cuentan entre sus asociados –en forma directa o indirecta- grandes empresas.

- Otros, como la UIA, invocan representar porciones significativas del empresariado Pyme –lo cual es dable constatar desde la representación empresarial de las cámaras que la integran-, y han llegado a establecer organismos específicamente orientados a ella –por ejemplo: el Observatorio Pymi.

- La Fundación Invertir, por su parte, también ha diseñado un programa –Invertir Pymes- conjuntamente con bancos y universidades, destinado a asesorar a las pequeñas y medianas empresas que buscan financiar sus proyectos de inversión.

El análisis de las instituciones participantes y los requisitos establecidos para acceder al programa, permiten formular reparos al objetivo expresado. Pareciera que, en realidad, se buscan sujetos de crédito para las entidades financieras participantes, más que ofrecer asistencia al empresariado productivo.

Una lectura ligera de lo expuesto, permitiría suponer que las Pymes constituyen un tipo de organización empresarial universalmente considerado valioso y, por tanto, digno de tutela.

Un análisis más profundo permite advertir, por el contrario, que en los párrafos que anteceden se han distinguido tres perspectivas distintas frente al fenómeno Pyme y la representación de sus intereses:

- En principio, la propia representación del sector, que, con mayores o menores déficits expresa los intereses del empresariado Pyme en tanto tal, e indirectamente, los de las empresas representadas. La mayoría de las organizaciones relevadas corresponde a este segmento. La mayoría de las organizaciones relevadas corresponde a este segmento, en el que los intereses empresariales son “atendidos por sus dueños” aún en los ámbitos corporativos en los que podrían delegar la representación, incluyéndose el caso de las organizaciones cooperativas, en las que, por principio, todos son “dueños” de la empresa cooperativa. Es menester aclarar que, más allá de los casos aquí expuestos, hay un dirigente que representa a empresa grande, de capital mixto
- Otra categoría está constituida por quienes ven en la Pyme al proveedor/prestador o tomador/prestatario de los bienes/servicios ofrecidos por las empresas – mayoritariamente industriales- que constituyen el segmento predominante en la organización, y que, por ello, necesitan de un buen desarrollo de las Pymes para lograr para sí una mejor inserción en el mercado –de aquí resultan, por ejemplo, los programas orientados a acompañar a las Pymes para lograr la certificación de calidad en productos y procesos, el fomento a las sociedades de garantía recíproca, etc.-. Este es el caso de la UIA. La revisión de los documentos generados por esta organización permite advertir que, para ella, el destino de las Pymes es ser subcontratista de las grandes empresas, y a ello asignan los esfuerzos dirigidos al sector. En la UIA, la corriente integrada por industriales “independientes” y “desarrollistas”, el MIN, impulsó -sobre el final de la dictadura- la realización de un Congreso de la Pequeña y Mediana Industria (PYMI), cuyo resultado fue la creación del Observatorio Pymi. Sin embargo, las posiciones de la UIA con relación a este segmento empresarial –destino de subcontratistas, mapa de clusters, entre otras- muestran que las ven con los ojos de las grandes empresas, esto es, en tanto proveedoras. Muchas cámaras que representan empresas Pyme están asociadas a la UIA y, siendo que sus representadas obtienen beneficios, no puede de allí extrapolarse que la UIA represente lisa y llanamente los intereses de estas empresas. Esa representación se produce en los momentos y frente a las cuestiones en que

coinciden los intereses de las Pymes y de las grandes empresas. Probablemente esta sea la causa de la múltiple afiliación de las cámaras a las organizaciones centrales. Unas veces las representa la UIA, otras la CGE, o aún, la Mesa del Empresariado Pyme. que representa a empresa grande, de capital mixto.

- La tercera categoría está constituida por quienes ven en la Pyme un destinatario potencial de los servicios financieros ofrecidos por algunos de sus representados y desarrollan acciones tendientes a optimizar el rendimiento de sus propias empresas. En ningún caso puede plantearse aquí una representación, ni aún por vía indirecta, de los intereses del sector Pyme.

Resulta ostensible que estos distintos estilos de comportamiento, tanto en la relación con los propios asociados, como con los poderes públicos, imponen la adopción de distintas formas de organización, a fin de alcanzar de mejor manera el fin buscado.

5.3. La fragmentación de los intereses

Históricamente se observa una permanente fractura ideológica entre distintos intereses industriales objetivamente divididos sobre la base del 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, colocándolo en una posición defensiva, y no propositiva. A principios de 2002, sin embargo, la designación del presidente de la UIA como ministro de la Producción, con el propósito declarado de ejecutar el programa del Grupo Productivo, pareció marcar un quiebre de esta tendencia, que, sin embargo, fue efímero. Este hecho podría interpretarse como una validación del planteo tradicional, en las propias organizaciones, en torno a que las entidades “no deben actuar en política”. El problema no es “no actuar 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 esta fragmentación de los intereses industriales. Es probable que ellas se encuentren en la estructura económica argentina, pero no debe descartarse en este análisis la correspondencia entre esta fragmentación de la representación de los intereses industriales y el estilo

de actuación de los empresarios argentinos. Parecería que quienes no son capaces de establecer vinculaciones contractuales con los demás empresarios de su sector (Olivera, 1999, 2001), tampoco pueden asociarse con ellos en defensa de sus intereses comunes.

La fragmentación no se limita al sector industrial globalmente entendido –donde sería entendible la división entre las representaciones de los intereses de las transnacionales, la gran empresa nacional y la pequeña y mediana empresa-, sino que afecta profundamente al interior del universo Pyme, industrial o no, tal como validamos en el trabajo de campo.

Más aún, entre quienes no representan a todos, predominan los que representan a menos de la mitad.

Diversas pueden ser las justificaciones de este fenómeno, según la posición en que se encuentre el que la formula –actor u observador, por ejemplo-. Lo cierto es que esta característica ha afectado históricamente la representatividad de las organizaciones, y con ello, su posibilidad de participar e incidir en las decisiones que los alcanzan. Esto ha sido reconocido por las dirigencias, que han intentado en diversas ocasiones la unificación de la representación. Nunca lo lograron.

5.4. La hipótesis de Olson

Expresa Olson (1965 y 1971) que en el Lobby Index -un índice de las organizaciones e individuos que desarrollan tal actividad en Estados Unidos-, excluidas las tribus indígenas, dos tercios de los inscriptos eran organizaciones representativas de la industria y el comercio. Tal fragmentación de la representación de los intereses industriales y comerciales es interpretada por el autor como demostrativa de un alto grado de organización entre los empresarios, que lleva a que cada rama de actividad tenga su propia cámara, homogeneidad en la que ubica la fuente del poder de cada una de ellas. Se pregunta, sin embargo, cómo es posible que, en una democracia que se rige por la regla de la mayoría, existan en tal alto número y tengan tanto poder, particularmente frente a la exigüidad del número de los representados por cada una de ellas.

Ahora bien, si en términos de fragmentación de la representación de los intereses industriales y comerciales, la situación argentina pareciera ser muy semejante a la descrita por Olson, se agota allí la semejanza. Si en el sistema estadounidense la existencia de una gran multiplicidad de organizaciones responde, de acuerdo a lo planteado por el autor citado, a la circunscripción muy estricta de los intereses sectoriales representados, en Argentina otras parecen ser las causas de la fragmentación, ya que la amplitud de la representación sectorial es notable, tal como se expone en los cuadros siguientes.

En este aspecto, en Argentina existió durante mucho tiempo una diferencia crucial entre la representación de los intereses industriales y la de los intereses agropecuarios. Estos lograron mantenerse unidos con mucha mayor eficacia – contradiciendo la hipótesis de Olson en cuanto a que, cuanto más circunscriptos los intereses representados, mayor es la eficacia de la acción- mientras que la fragmentación es una característica importante, y constante, de la representación industrial (Fodor, 1985; Viguera, 2000).

Queda aún un factor que debe ser considerado aquí, cual es el fenómeno de la fragmentación al interior de los sectores. Como la creación de cámaras, en tanto asociaciones civiles, es libre -basta con reunir el número de asociados que alcance para integrar los órganos de administración y fiscalización, más uno-, frecuentemente las diferencias surgidas en el seno de una entidad –aún las personales- se saldan con la salida de quienes resultan minoritarios. Inmediatamente, o a poco andar, nace una nueva cámara, que se afiliará a la misma federación, o a otra, según se considere más oportuno.

En este caso, ¿quién representa al sector? o, ¿debemos pensar que la representación se limita a las empresas asociadas? Está claro que, cuando una cámara petitiona a los poderes públicos la adopción de alguna medida, no lo hace para sus empresas asociadas, sino para el sector -El estado no baja o sube aranceles para los productos de algunas empresas, lo hace para los productos del sector en conjunto-.

Si la creación de la nueva cámara no respondió a cuestiones personales entre quienes tienen los mismos intereses, sino a verdaderas diferencias de intereses – originados, por ejemplo, en cuestiones de escala o diferentes mercados-, quedará en

manos del Estado saldar la cuestión, cuando parece lógico que ello sea realizado en el seno del sector, antes de accionar sobre el Estado.

5.5. La debilidad institucional

Se suma a la fragmentación el hecho de que las estructuras organizativas existentes 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.

Cabe señalar que, a fin de corroborar este aserto, en nuestra encuesta distinguimos organizaciones de estructura simple –la mínima compatible con el cumplimiento de la ley- y compleja –la necesaria para satisfacer necesidades específicas de la propia organización-. El resultado obtenido confirmó la expectativa, por cuanto sólo un cuarto de las organizaciones relevadas, predominantemente empresariales, muestra una estructura relativamente compleja.

Aún las estructuras adoptadas para conformar los órganos de administración y fiscalización de las entidades alcanzan apenas para satisfacer las exigencias legales mínimas. Esta observación vale no sólo para las cámaras y federaciones, sino, aún, para la UIA.

Es probable que una de las causas de la debilidad institucional expuesta esté en el carácter voluntario de la asociación y la correlativa contribución al sostenimiento de la organización. Esta característica, defendida enérgicamente por las organizaciones liberales, viene siendo criticada con igual vehemencia por las representativas del empresariado Pyme, quienes invocan su carácter democratizador y de reaseguro frente a la posibilidad de que mediante la acción de la cámara sólo se persiga la satisfacción de intereses individuales.

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 institución, muestra que se han estructurado más como elementos para presionar al Estado que como ámbitos institucionales de intermediación de intereses y como portavoces de esos intereses. Sin embargo, este esquema de representación, que puede ser funcional

para los intereses con “fácil” acceso al ejecutivo, se constituye en un factor obstructivo en el caso contrario. Cabe preguntarse quiénes tienen fácil acceso.

6. Reflexión final

En suma, el relevamiento de los comportamientos empresariales durante las muy cambiantes circunstancias políticas argentinas entre los años 2000 y 2003, a la luz de lo que han sido sus tendencias históricas, muestra que no ha habido, en los distintos estratos en que puede dividirse la representación del empresariado, cambios en el modo de organización de sus intereses, sino meramente, en algunos casos, una reconfiguración de alianzas con vistas a una mejor inserción en el marco coyuntural.

En un contexto en el que, ante la ausencia de datos ciertos, la representatividad de las organizaciones empresariales se invoca y reconoce o no discrecionalmente, es probable que una redefinición en el modo de organización de las cámaras, en términos de establecimiento de algún sistema de afiliación obligatoria de las empresas a las organizaciones sectoriales o regionales podría redundar en una revalorización de su representatividad ante los estamentos públicos frente a los cuales están llamadas a ejercerla.

Bibliografía

AA.VV. (2003), “La Participación social en el MERCOSUR”, en: Aportes para la Integración Latinoamericana, Año VIII, N°8, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Achard Diego y otros (1993), “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.

Alberti Giorgio, Golbert Laura y Acuña Carlos (1984), “Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina”, en: Organización Techint, Boletín Informativo n°235, octubre/diciembre, Buenos Aires, Argentina.

Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y PASquino Gianfranco (1997), Diccionario de Política. Redactores de la edición en español ARICÓ José, SOLER Martí y TULA Jorge, Siglo Veintiuno Editores, 10ª edición en español, impreso en México.

Clarín (1999), “La Unión Industrial cambió su discurso”, por: Ismael Bermúdez., 22 de agosto, en: Suplemento Económico, Buenos Aires, Argentina

Clarín (2002), “En medio de la crisis, crean una poderosa agrupación empresaria”, 29 de mayo, <http://old.clarin.com/diario/2002/05/29/e-01601.htm>

Clarín (1999), “Cimbronazo en la Unión Industrial. Posición más dura en defensa de las empresas nacionales”, por: Marcelo Bonelli, en: <http://old.clarin.com/diario/1999/11/10/o-02501d.htm>

De Petris De Guiget Edith y Cappellini Osvaldo (1997) “El MERCOSUR lácteo. Evolución del proceso de integración”, Ediciones Junta Intercooperativa de Productores de leche de Santa Fe, Argentina.

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, N°10, 1978, pág.19.

Etcheverry Raúl Aníbal (1989), “Derecho Comercial y Económico. Formas jurídicas de organización de la empresa”, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina.

Fodor Jorge (1985). “Notas para la economía política de la industria argentina”, en: Organización Techint, N° 239, noviembre-diciembre, Buenos Aires, Argentina.

Galetti Pablo (2000) “Historia argentina, Líneas contrapuestas en la evolución de las entidades empresarias”, en: Realidad Económica N°74, IADE, Buenos Aires, Argentina.

García Tejera Norberto (1998), “Persona Jurídica. Tratamiento en los tipos civil y comercial”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.

Grandi Jorge y Bizzózero Lincoln (1997), “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en: Integración y Comercio, N°3, setiembre-diciembre, INTAL-BID, Buenos Aires, Argentina.

Hirst Mónica (1996), “Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición”, Grupo Editorial Norma, Ensayos, noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Hobsbawm Eric (1998 b), “La Era del Capital, 1848-1875”, Biblioteca E. J. Hobsbawm de Historia Contemporánea, Crítica, Buenos Aires, Argentina.

Klein Wolfram (2000), “El MERCOSUR. Empresarios y Sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración”, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

La Nación (2002), “Comercio bilateral: reunión de ministros de la Producción. Prometen eliminar trabas con Brasil”, por: REBOSSIO Alejandro, 14 de febrero, Buenos Aires, Argentina.

Olivera Noemí, L. (2001), “Modos de participación de las organizaciones empresariales del MERCOSUR. El caso del sector lácteo argentino”, en: Integración regional de América Latina. Procesos y actores. Monograph Series, N° 37, capítulo 9, Akademityck AB, Ediciones Edsbruk, primera edición, Suecia.

Olivera Noemí L. (1996), “Actuación mercantil de las PyMES en el MERCOSUR”, en: Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, año 29, N° 169 a 174, Ediciones Depalma, Argentina.

Olson Mancur (1965), “The Logic of Collective Action”, Harvard University Press. Copyright 1965 and 1971 by the President and Fellows of Harvard College, USA.

Olson Mancur (1985), “Auge y Decadencia de las Naciones”, Editorial Ariel, Barcelona, España.

Página/12 (2000), “La Unión Industrial pidió dejar en suspenso el acuerdo regional sin plazo”, por: CUFRE David, 27 de setiembre, Buenos aires, Argentina.

Página/12 (2002), “Trabas comerciales entre Argentina y Brasil”, 14 de febrero. <http://www.pagina12.com.ar/>

Página/12 (2003), “¿Dónde está el mundo?”, por: NUDLER Julio, 15 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Página/12 (2002), “El bloque dominante presentó AEA, su nuevo nucleamiento empresario. Vocación por tener la sartén por el mango”, por: CANDELARESI Cledis, 29 de mayo, Buenos Aires, Argentina.

Richard Efraín Hugo (1990-b), “Contratos asociativos o de colaboración. Clasificaciones”, en: Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, Depalma, Buenos Aires, Argentina.

Sanchez Bajo Claudia (1999), “MERCOSUR’s Open Regionalism and Regulation: The Role of Business Actors”, ISA Convention, Washington D.C., mes de Febrero, Estados Unidos

SOCMA (2000), “Las Pymes. Claves del crecimiento con equidad”, Buenos Aires, Argentina.

Viguera Aníbal (1996), “Empresarios y Acción Política en América Latina. Una Perspectiva Comparada”, en: Nueva Sociedad N°143, mayo-junio, Caracas, Venezuela.

Viguera Aníbal (1996), “La acción política de los empresarios en América Latina”, en: Ecuador Debate, N°38, agosto, Ecuador.

Viguera Aníbal (2000), “La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)”, Ediciones Al Margen, La Plata, Argentina.