

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 promuevan*”⁶.

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 cultural*”⁷.

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.

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

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.

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 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

⁹ LAGOS Gustavo, “La crisis de la integración” INTAL, BID, Separata del Boletín de la Integración, N°23, 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, N°125, 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 N°31, 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, N°130, Buenos Aires, julio-setiembre 1993.

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 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

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 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.

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 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

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. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR”, Aldea Mundo, Año 2, N°6, Venezuela, octubre 1998/abril 1999, pág. 52.

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

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 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:

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.

- 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 analítico weberiano, sino que interpreta a la acción como el producto final de dos

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

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.

Habría, 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.

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

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.

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 élites 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

³¹ HIRST Mónica, "Democracia...", op. cit., pág.135.

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 N° 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 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

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.

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-Alí, 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, 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 Bizzózero,

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.

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.

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 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

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- N°2, La Plata, Argentina, diciembre 1995.

⁴¹ 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.

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 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.

⁴² 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.

⁴³ MARCHAL André, "Integración y regionalización en la economía europea", edición castellana, Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, España, 1992.

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

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.

1950.

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