

El MERCOSUR con la UE: Europa se mostró dispuesta a negociar con MERCOSUR y no con cada uno de los socios individualmente. MERCOSUR presentó una serie de “condicionalidades” para la negociación birregional sobre las que la UE nunca se pronunció.

El MERCOSUR participa también en otras negociaciones comerciales: Perú, CAN, México, India, Sudáfrica, China, etc. Las mismas se encuentran en diferentes estadios y la metodología de la negociación depende del “caso por caso”.

La representación del empresariado

*Noemí Olivera**

Presentación

En el marco del proyecto “LOS ACTORES EMPRESARIALES Y SINDICALES ARGENTINOS FRENTE AL MERCOSUR”, que se está ejecutando en el Instituto, desde el año 2001, con la dirección de Noemí Mellado, me correspondió asumir el estudio de la cuestión referida a los actores empresariales. Cabe señalar que en “CONDICIONANTES DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL MERCOSUR” ya me había ocupado de estos actores, por lo que los resultados allí alcanzados se constituyeron en un valioso punto de partida para esta investigación, que, en el marco temporal, se inicia con la Declaración de Buenos Aires en el año 2000 y alcanza hasta la actualidad. Concretamente, se trata de determinar si hubo cambios en el comportamiento de los actores productivos en el período estudiado a partir del modo de organización de sus intereses –en el nivel nacional-, y de la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR –interacción de los actores nacionales con el nivel subregional-.

Contextualización

Como pueden advertir, no es un período fácil para analizar por varias razones, algunas de las cuales son evidentes para todos ustedes -por ser contextuales-. Hay otras que son más específicas de la temática. Quiero resaltar una de ellas en particular.

Empecemos por las evidentes:

- La región toda, y cada uno de los países está inmerso 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.
- Una más, hasta ahora, cada cambio de gobierno –y ha habido muchos- impulsa declaraciones que trasuntan una gran vocación integracionista, un gran espíritu refundador, que se va diluyendo con el paso del tiempo.

* Abogada. Maestrando en Integración Latinoamericana.

Ahora, la específica:

- 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 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, en relación al frente externo. Imaginen el escenario en el período estudiado.

Condiciones de realización

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, en primer lugar, 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 “Condicionantes ...”).
- 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 más PBI? ¿Las que representan mayor amplitud sectorial? ¿Las que tienen más asociados? Este debate 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, 193), por ejemplo-. Si, por el contrario, se la incluye, las fuentes disponibles, más allá de los documentos emanados del sector mismo, son muy escasas, ya que sólo esporádicamente adquieren trascendencia pública.
- 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 (Acuña et al, 1984, 81)-.

Metodología

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:

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

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-.

En el plano de la participación empresarial en el diseño del MERCOSUR, y continuando con el criterio metodológico utilizado en “Condicionantes...”, 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.

Resultados alcanzados

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

- A. asociaciones formalmente estructuradas, con personería jurídica como asociaciones civiles con objetivos de acción gremial –genéricamente, las cámaras-;
- B. 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;
- C. organizaciones formalmente estructuradas como fundaciones –Invertir- y
- D. asociaciones formalmente estructuradas, con personería jurídica como asociaciones civiles con objetivos de acción política –las organizaciones de empresarios-.

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

I.- En relación al “modo de actuación interno” –relación asociación/asociados-, se distinguió:

- a) “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.-.
- b) “acción indirecta”: en estos casos, el agrupamiento actúa sobre el Estado, buscando incidir en algunas decisiones, en favor de 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 concurran.

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

- 1. participación -el derecho a influir en la toma de decisiones, es decir, en la formulación y diseño de la política (Errandonea)-;
- 2. influencia –la capacidad de incidir sobre la eficacia en la ejecución de las decisiones, “por su capacidad de condicionar la economía y las decisiones”-;
- 3. emisión de opinión –las voces del establishment, al decir de Viguera-

El esquema resultante, fue:

- Las asociaciones formalmente estructuradas, con personería jurídica y que tienen objetivos de acción gremial explicitados –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).
- 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. 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.
- Las organizaciones cuyos objetivos trascienden el beneficio directo a sus propios integrantes pertenecientes al sector privado –Fundación Invertir-. Cabe señalar que en el caso de la Fundación 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”.
- 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.

En suma, al momento de buscar una formulación general de la relación estructura jurídica/modo de actuación, se puede afirmar que, exceptuando el caso de las fundaciones, que se explicitara más arriba, a una mayor formalización jurídica de la organización, le corresponde una mayor posibilidad de dar satisfacción a las necesidades de sus asociados –acción gremial- y 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.

El avance en la sistematización de las organizaciones representativas del empresariado propuesta permitió, en principio, distinguir organizaciones de empresas y de empresarios y expresar que, entre ellas se reproduce en el seno de las organizaciones representativas del empresariado, en alguna medida, la relación centro-periferia. Hay un centro dinámico –los grandes empresarios- que impulsa la acción en su beneficio, a partir de un fácil acceso a los decisores políticos -que evoca a una democracia censitaria- 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 posibilidad de acción a brindar asistencia a sus representados, en pos de lograr la supervivencia en un ambiente hostil. Entre ambos, la UIA, que debe ser objeto de consideración en particular en razón de 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. Las organizaciones de empresarios, por su parte, sólo accionan sobre los estamentos nacionales.